Current Issue Review 87-14E

MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS

Anthony Chapman
Economics Division

25 October 1987
Revised 22 May 1992

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

©Minister of Supply and Services Canada 1992
Available in Canada through
your local bookseller
or by mail from
Canada Communication Group -- Publishing
Ottawa, Canada K1A OS9

Catalogue No. YM32-1/87-14-1992-05E
ISBN 0-660-14622-3

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS

ISSUE DEFINITION

In September 1986 ministers representing the then 92 member nations of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) met in Punta del Este, Uruguay, to discuss reforms to the international trading system. Agreement was reached for the formal launching of an eighth round of multilateral trade negotiations (MTN), albeit in an atmosphere of deep divisions among GATT members and deep-seated fears that the world economy may be backsliding into damaging protectionism reminiscent of the pre-GATT era. These negotiations are the most complex and difficult ever attempted, adding controversial new issues such as services and investment to such major unresolved problems as agricultural subsidies and the continued proliferation of non-tariff restrictions on trade. Many believe the very survival of an open trade system could be at stake. The success of the current MTN is especially important to Canada, given that ours is still a relatively small, resource-based economy with a high dependency on international trade. Previous trade liberalization rounds have stimulated growth and competitiveness, and Canada stands to gain from the strengthening of GATT rules in many areas, notably agriculture. This review examines the threats to the GATT system, the major negotiating issues in the Uruguay round, and the Canadian position in these negotiations.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The GATT System after the Tokyo Round

The GATT came into force on 1 January 1948 as a provisional agreement among 23 contracting parties, including Canada. Since then, membership has greatly expanded to reach nearly 100 countries at present,

93-00721/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

important recent additions to GATT talks being Mexico and the People's Republic of China.* Some 30 more countries apply GATT rules on a *de facto* basis and may participate in negotiations. The major non-members have been Eastern bloc and OPEC Gulf states, although the Soviet Union unsuccessfully sought observer status in the Uruguay round. That has changed as the revolutionary transformations underway in Eastern Europe will likely bring new members into GATT. Since 1989, the United States has also dropped its opposition to observer status for the USSR. Already, the GATT legal framework covers well over four-fifths of world merchandise trade.

GATT was intended as the precursor to a more comprehensive institution, the International Trade Organization (ITO), which would have completed the post-war reconstruction of a liberal international economic order, complementing the Bretton Woods financial bodies, the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank. When the Havana Charter, which would have established the ITO, was not ratified by the U.S. Senate, the General Agreement continued in force, with a small secretariat based in Geneva. GATT operates as a body of trade law, an impartial mechanism for adjudicating trade disputes among members, and an umbrella for conducting periodic rounds of multilateral negotiations on reducing barriers to efficient international trade.

The creation of GATT was a response to the collapse of world trade during the Great Depression of the 1930s, particularly following the imposition of the Hawley-Smoot tariffs by the U.S. Congress in 1930, which raised average import duties to an historic high of nearly 60%. The manifest failure of protectionism allowed later U.S. administrations to rediscover the virtues of classical free-trade theory as a concomitant to monetary reform in achieving economic recovery and growth. Under U.S. leadership a series of reciprocal trade liberalization agreements in the

---

* China, which was briefly a founding member, has not yet fully acceded and is therefore not among the current 98 contracting parties. It has observer status, however, with the expectation of resuming full membership in the course of the current round, although the fallout from the Communist government's bloody crackdown on dissent in 1989 may delay this process. Mexico joined the GATT in 1986 and has since pursued an aggressive policy of trade liberalization, including seeking a free-trade area with the United States and possibly Canada as well.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1930s paved the way for the GATT treaty after the Second World War. Fundamental to the GATT are the key principles of: non-discrimination; trade liberalization; reciprocity; and special treatment for developing countries.

Non-discrimination: According to the principle of "most-favoured nation" (MFN), GATT signatories are required to apply tariffs and other trade barriers equally to imports from all GATT member countries. The principle of non-discrimination also applies with respect to the treatment accorded imported goods in general compared with that given domestically-produced goods. Specifically, under the "national treatment" clause in Article III of the GATT, "The products of the territory of any contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin..." This restricts GATT members from nullifying tariff concessions or other trade liberalizations by means of discriminatory internal taxes or other forms of regulation.

Trade liberalization: Although the GATT does not actually require signatory countries to reduce tariffs and other border restrictions, progressive trade liberalization forms an essential element of the Agreement. Article II of the GATT provides for a schedule of negotiated tariff reductions called "concessions." These concessions are then "bound" against future duty increases. If duties are raised subsequently, compensation must be negotiated with the other parties with whom the tariff concessions were originally reached. As a result of seven rounds of GATT negotiations, tariffs have decreased dramatically with average duties on manufactured goods falling to 5-7% in the EEC and Japan, 4% in the U.S., and 9-10% in Canada. These figures applied after the Tokyo Round tariff cuts but before the introduction of the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Reciprocity: Among the industrialized countries, trade negotiations are carried out with the understanding that negotiating countries will reciprocate tariff and other trade concessions. Although economic gains from trade liberalization do not depend on reciprocal

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

treatment, equivalent concessions offered by other countries enable trade negotiators to demonstrate to domestic legislators and the public that visible gains were achieved in the negotiations.

Special treatment for developing countries: Although there was very little provision made for less developed countries (LDCs) in the original General Agreement, eventually the principle of special treatment for LDCs became generally accepted within GATT. Recently, this policy of a "two track" GATT system has been questioned. Some observers believe that the developing countries must be brought into the GATT mainstream if they wish to obtain concessions from the industrialized countries in key areas of interest to LDCs such as textiles and safeguards.

As noted, the GATT negotiations have succeeded in reducing tariffs substantially; however, the original GATT's limitations, loopholes and escape clauses have been exploited by many countries, especially in the non-tariff area. Europe also established its own controversial "free trade" area, the Common Market, and subsequently extended trade preferences to a number of Third World countries through the Lomé conventions. European governments were more inclined to an interventionist economic philosophy than was the U.S., though ironically it was American farm support programs that led to agriculture being largely exempted from GATT disciplines in the 1950s. Developing country interests, which moved higher on the agenda after the launching of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) in 1964, were both helped and hurt by derogations from MFN principles. The South gained some modest non-reciprocal preferences from the North, but was the target of new long-term protectionist arrangements in areas (e.g. textiles and apparel) in which it had a clear comparative advantage. The spirit of the GATT was increasingly contravened or circumvented, with more and more trade being "managed" by discriminatory and protectionist market-sharing arrangements outside GATT's purview.

In 1971, unilateral action by the U.S. to solve its balance of payments problems shocked its trading partners and destroyed the Bretton Woods regime of fixed exchange rates. It was in an atmosphere of economic

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

crisis, like that of the 1940s, that the Tokyo MTN round (1973-79) was inaugurated, though this time the U.S. was challenged for economic leadership by the European Community (EC) and Japan. Of course, commercial diplomacy at this level was more than just a matter of economics. These protracted negotiations among sovereign states were intensely political and involved domestic interests and issues to an unprecedented degree. In the foreground, the major power blocs were jockeying for position in a reshaped global political economy. Behind the scenes, the attempt to deal with the explosion of non-tariff protection meant that a huge number of government policies in nearly 100 countries were on the bargaining table.

The Tokyo round was at most a qualified success. Significant tariff reductions were achieved, averaging about one-third on industrial products, to be phased in over an eight year period beginning 1 January 1980. Canada argued for a sectoral approach to tariff cutting to counteract the tariff escalation (higher duties as the degree of processing increases) faced by our key resource-based exports. However, a broader formula prevailed in the interests of tariff harmonization. While high tariffs persist for some sensitive products, most of Canada's trade now is either duty-free or subject to tariffs of 5% or less.

The real centrepiece of negotiations was a series of non-tariff codes of conduct, which were adopted on a conditional reciprocity rather than an MFN basis - i.e., only those signing the codes would be entitled to concessions. To date, many GATT members, especially developing countries, have not done so. Two of the most important Tokyo codes are on government procurement, intended to open up this area to more international competitive bidding, and on subsidies and countervailing duties. The latter requires a test of "material injury" before retaliation can be taken against unfairly subsidized competition. The antidumping code negotiated during the previous Kennedy round was revised along similar lines. The much-disputed subsidies/countervail code has not been very effective and has failed to ease growing pressure in the U.S. for tougher trade remedy laws to "level the playing field."

Another important code for Canada is that on customs valuation. It stipulates that applicable *ad valorem* duties be levied on

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

the international "transaction price" of imported goods. As a result of signing the code, Canada has reluctantly abandoned its "fair market value" assessment system which afforded significantly higher protection to domestic products. (The U.S., which had agreed to drop its "American Selling Price" during the Kennedy round but was blocked by Congress, finally acted as well.) Besides suspicions of dumping, the main reason for Canadian concern about import invoice prices has been that so much of our trade is among related parties - i.e., intrafirm.

Other codes - on technical standards and on import licensing procedures - established simpler rules to minimize obstructive effects on trade. A sectoral free trade agreement was also reached on civil aircraft. Although major agricultural issues remained unresolved, multilateral arrangements were concluded on trade in bovine meat and dairy and tropical products. Finally, several broad framework agreements were reached which recognized the special needs of developing countries while urging stricter adherence by all members to GATT provisions. The biggest disappointment was failure to agree on a "safeguards" clause governing temporary protection against injurious competition from low-cost imports. GATT's much-abused article 19 disallows the selective discrimination insisted upon by the EC.

In November 1982 a full ministerial conference (the first in nine years) was convened in Geneva to review progress on the Tokyo round agreements. The prognosis was not good. There was no movement on agriculture or safeguards. Pessimists saw GATT as losing the battle to contain the growth of non-tariff protection. There were new worries about grossly misaligned exchange rates (especially the then high U.S. dollar), the huge imbalance of current account deficits and surpluses, and the strangling effects of Third World debt. Under aggressive U.S. prodding, a work program was established and some preparatory work went forward on a possible far-reaching new round that offered hope of multiple trade-offs on stalemated issues. A new round also responded to fears that the U.S. might start to cut its own bilateral deals if GATT proved unable to obtain better multilateral reciprocal access for U.S. goods and services. With the spirit of GATT so badly eroded in practice, it was clear that more than

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

faith in the value of liberal trade would be required to bring a 1980s MTN to fruition.

B. The Uruguay Round: Major Negotiating Issues

The clash of agendas at Punta del Este nearly scuttled the talks. The U.S. played hardball to ensure that new issues such as services and intellectual property were included. India and Brazil led developing country "foot-draggers" in resisting the U.S. offensive. They wanted action on old issues such as safeguards. France was the major EC foot-dragger on agricultural subsidies. Japan and the newly-industrializing countries (NICs such as South Korea) were sensitive to accusations of being mercantilists and "free-riders" - that is, benefiting from the opening up of export markets while jealously guarding their home markets. They had reason to be on the defensive.

In the end, however, the GATT ministers agreed to a compromise on a two-track agenda encompassing both old issues and new ones currently unregulated by GATT. Bitter wrangling over negotiating structure, mainly between the U.S. and the EC, delayed the start of talks into 1987. At the end of January, consensus was finally reached that substantive negotiations in the Group of Negotiations on Goods (GNG) would be conducted by separate groups on 14 topics, overseen by a Trade Negotiations Committee (TNC) to meet at least every six months to review progress. To monitor the standstill and rollback provisions, a Surveillance Body was created. Reporting to the TNC, it meets at least three times a year. The September 1986 ministerial declaration included "standstill and rollback" provisions to halt and if possible push back the tide of protectionism as a good faith gesture during the negotiations. Conflicts quickly arose over interpretation and degree of surveillance. By December 1988, 23 notifications of alleged violations had been received, including one by the U.S. against Canada. Parallel talks on services are taking place in the Group of Negotiations on Services (GNS). These negotiating bodies are open to all participants - currently 111 countries.

The key issues held over from the Tokyo round are:

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Non-tariff Restrictions: While some sectors, notably textiles and clothing, have been subject to quota restrictions for decades, there has been a flood of new discriminatory non-tariff barriers (NTBs) since the 1970s, with autos, steel and electronics being among the chief targets. Managing trade to escape GATT rules goes under euphemisms such as "voluntary export restraints" (VERs) and "orderly marketing agreements" (OMAs). These NTBs have numerous trade-distorting effects. In general, they hurt consumers and favour established exporters over lower-cost entrants. Some analysts argue for a "retarification" of quantitative NTBs (or at least their substitution by auctioned quotas), with the rents devoted to adjustment programs for import-sensitive industries. The goal of the Uruguay round will be tougher disciplines over clearly protectionist forms of import relief.

Safeguards (Contingent Protection): This emerged as a major stumbling block in the Tokyo round. GATT's article 19 allows members to impose emergency global quotas, on an MFN basis, to "safeguard" a threatened domestic industry as it adjusts to foreign competition. The foreign suppliers are entitled to compensation. Because of the success of first Japan and then many developing countries in penetrating Northern markets, article 19 has been increasingly bypassed. One result has been the growth of selective NTBs as described above. The EC has insisted that to be realistic a new safeguards clause must abandon GATT's cherished principle of non-discrimination. The U.S. and Canada have resisted any exemption as a dangerous contradiction - in effect, GATT giving its blessing to the violation of its own rules. However, GATT has already sanctioned a major deviation from MFN treatment in the textiles and apparel sector through the Multi-Fibre Arrangement (MFA), which, in July 1986, was made more restrictive and extended for a further five years. A breakthrough mid-term agreement in April 1989 on the negotiating principles for safeguards and textile issues gave some hope that restrictive policies could be gradually phased out in the 1990s. In March 1990, Canada tabled its proposal for re-integrating textiles into the GATT framework over a transitional period of five to ten years. However, developing-country exporters want quotas to be eliminated once the current MFA expires in 1991.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Agriculture: Long a weak spot in GATT, agricultural trade was the mostly hotly contested subject going into the Uruguay meetings. On one side are the U.S. and a group of 14 food-exporting nations including Canada, known as the "Cairns group" after a town in Australia where they first banded together to demand urgent action on agricultural subsidies. On the other side are Japan and the EC, which defends its highly interventionist and expensive Common Agricultural Policy (CAP). The Cairns countries argue that their competitive exports are being badly hurt by a trade war between the U.S. and the EC as the U.S. reacts to losing market share. Agriculture is supported and regulated in virtually all countries. The problem occurs when domestic incentives lead to overproduction and the dumping of heavily-subsidized surpluses on world markets. Lacking effective GATT remedies, retaliation is the inevitable recourse. An escalating subsidy war leaves the strongest treasuries to fight it out. The Cairns group wants a "fast track" to more competitive discipline over farm exports. The United States until recently was holding out for an agreement on total elimination of "trade-distorting" subsidies in agriculture. The EC would prefer the spotlight shifted elsewhere and its 12 member nations have been prepared to consider only gradual reductions in levels of subsidization.

A major compromise reached in April 1989 rescued the Uruguay round negotiations. However, the subsidies war has continued to escalate since then. Strains have also emerged among Cairns members, and notably between the Canadian and U.S. positions. On 14 March 1990, Canada presented a complex formula to the Geneva negotiating group which would preserve Canadian supply management practices within a reformed GATT regime under Article 11, which governs import controls. The U.S., by contrast, wants to get rid of Article 11 protection. (For more analysis, see Current Issue Review 89-7E, "GATT: The Eleventh Hour for Article XI?") Canada's final proposals presented 15 October 1990 (see p. 16) seek some middle ground between the U.S. and E.C. positions. However, at the GATT ministerial conference in Brussels in December 1990, there was no resolution of the impasse.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Subsidies and Countervailing Measures: Agriculture is only the worst case of the problems caused by governments' growing resort to domestic and export subsidies to protect or enhance market share. The slowdown in world trade has intensified these pressures for intervention and led to seemingly intractable debates over what constitutes "unfair" trade. There is no consensus on definitions, on the measurement of trade impacts, or on the appropriate remedies such as countervailing or antidumping duties when claims of injury are made. The Tokyo round code is perceived as inadequate, and many GATT members have not bound themselves to it. The aggressive use of countervail by the U.S., in contrast to the weakness of GATT disciplines, has become a major source of friction with that country's trading partners. Restoring faith in and adherence to a multilateral system of rules is a central challenge of the Geneva negotiations. In early summer 1989 Canada was the first to table a comprehensive plan to reform the code. (For details see Mini-Review 42E, "GATT Subsidies Code: Canadian Proposals for Reform.")

For the first time, the MTN agenda also gives prominence to key trade issues of the future:

Services: Trade in services (usually "invisibles" as distinct from "goods") is an expanding umbrella for activities ranging from travel and communications to consulting, banking and transborder data flows. At least one-fifth of global trade is services-oriented, and services are virtually the only source of employment growth in the major industrial countries. Despite the importance of services in international business, there is no adequate statistical base, much less an agreed set of rules, in this area. U.S.-based multinational corporations seeking more liberal access for their services were among the chief backers of a new round and have shown a high profile in negotiations in this area. However, the U.S. insistence that services be on the table was initially strongly opposed by a bloc of developing countries. They are demanding many concessions and safeguards in any agreement. Apart from nationalistic concerns, these countries have in the past rejected liberalized entry for

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Western services exports as the price for movement on outstanding issues of merchandise trade (e.g. textiles) in which they have the comparative advantage. They also want labour-oriented services to be included. While the area remains a minefield, a multilateral negotiating framework was achieved in December 1988 and implemented in April 1989.

Trade-Related Investment Measures (TRIMs): This equally thorny set of issues is partly a corollary to the above in that most service providers must be physically located in the market which they serve. U.S. companies looking to exploit new market opportunities have led the way in pushing for "rights of establishment" and national treatment for their subsidiaries. On the other side, many countries, especially in the developing world, worry about future dependence on foreign multinationals and how sensitive sectors like communications and culture would be affected. Related to these sovereignty and security questions, states may see protection as necessary to develop and safeguard viable growth industries of their own. There are also a number of more trade-specific investment issues which are closer to the GATT's existing competence, though no less troublesome. These include the distorting effects on trade of incentives (subsidies, tax concessions, etc.) used to attract foreign direct investment, and local content, export and other performance requirements imposed on foreign subsidiaries once they are established. So far, developed and developing countries remain poles apart on TRIMs. A proposal presented by 11 countries including Brazil, India and China in early 1990 basically rejected any change in the GATT regime.

Intellectual Property: These issues are already subject to several international agreements, including an article of the GATT, and are addressed by a separate body, the World Intellectual Property Organization (WIPO). But coverage and enforcement remain weak. The U.S. and the EC in particular want stronger copyright and patent protection to stop the pirating of technology and the growing trade in counterfeit goods. New measures would be chiefly aimed at Asia-Pacific NICs where the worst abuses occur in the computer, publishing and recording industries.

High Technology: This has become a very important strategic growth sector for industrialized and some developing countries. Typically,

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

"high-tech" benefits from a high degree of supportive government intervention. It is often considered a vital "infant" industry, requiring subsidized research and development and strong protection in the national interest. Industrial policies of this sort, together with the notion of "engineered comparative advantage," pose a major challenge to liberal trade based on market principles and threaten the export markets of existing producers. However, the U.S. did not succeed at Uruguay in getting separate sectoral negotiations on high technology issues, so they have had to be raised through the established working groups.

Institutional Reform and Other Issues: With the integrity and utility of the GATT system increasingly in question, a critical task of theUruguay MTN is to strengthen GATT's structures and rules, improve its dispute settlement procedures (which, operating only by consensus, have been of reduced effectiveness against NTBs), and enhance its role in the overall management of the world economy. These reforms will require more resources for the GATT secretariat, stricter adherence by members to GATT articles and codes along with stricter surveillance of compliance, and more determined direction from the political level. GATT ministers must be willing to build up the institution so that it can grapple effectively with issues of global structural adjustment - the integration (or "graduation") of developing countries into the world economy, the impact of rapid shifts in comparative advantage, the effects of the debt crisis, cooperation with international financial institutions, and so on. An active multilateral process is still the best hope for maintaining an open trading system against the protectionist tendencies arising from narrow national, regional, sectoral or ideological pressures.

An informal meeting of 30 trade ministers in West Germany in March 1988 sent out positive signals of an emerging consensus on a package of structural reforms. Proposals being considered included: (1) Periodic reviews by the GATT of members' trade policies and compliance with multilateral obligations. The costs of protectionist actions would be assessed and publicized. Frequency of examination would depend on the country's volume of trade - probably every two years in the case of the G7 economies. (2) More formal private sector participation in the GATT,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

including at ministerial meetings, to strengthen the domestic constituencies for liberalized trade. (3) A new smaller 18-member group of ministers to meet semi-annually to provide political momentum and leadership within the GATT system. As well, 13 countries including Canada formed the so-called "de la Paix Group" to press for improved dispute settlement procedures and a stronger GATT role.

At the full GATT ministerial "mid-term" review held in Montreal in early December 1988, agreement was reached in a number of institutional areas. The dispute settlement process would henceforth include strict time limits, totalling 15 months between the establishment of a panel and GATT Council rulings. A regular review mechanism would be set up to monitor members' trade policies: every two years in the case of large countries, every four years for middle powers, and every six for small countries. (The first GATT review of Canadian trade practices was released in July 1990.) These agreements were blocked by an impasse on other issues (see p. 15-16) but went into effect as of April 1989.

In April 1990, Canada unveiled an ambitious proposal to build GATT into a more powerful World Trade Organization (WTO), an updated version of what the Havana Charter first envisaged in the 1940s. However, this blueprint for major institutional reform is very much dependent on successful outcomes of the sectoral negotiations.

C. Canada's Multilateral Trade Strategy

1. GATT Negotiations

> ... GATT rules are as important to us as the rules of our Constitution.
> - Secretary of State for External Affairs Joe Clark, opening statement to the GATT Ministerial Conference, 15 September 1986.

As an economic middle power without access to a large internal market, Canada depends greatly on a fair system of international trade rules and strongly supported the launching of a new GATT round. However, since one-quarter of Canada's GNP is accounted for by exports to a single market, the government hedged its bets on the outcome of a protracted MTN by initiating separate bilateral free-trade negotiations

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

with the Americans. GATT's article 24 permits an exemption from MFN principles for regional free trade areas which cover "substantially all the trade" between the parties. Many observers see the successful conclusion of a comprehensive Canada-U.S. arrangement as a positive signal for the GATT talks. A bilateral victory against protectionism in controversial areas deemed important to both countries could serve as a timely model on which to base multilateral progress in Geneva. A less sanguine view has been that third-party exporting countries will feel threatened by an integrated North American trading bloc if they think it might result in substantial trade diversion or weaken the commitment to multilateralism. Such fears may be put to rest when a GATT working party on the Free Trade Agreement, established in February 1989, submits its report.

Notwithstanding the recent preoccupation with North American trade liberalization and the fears that the world may be dividing into regional economic blocs, Canada's commitment to the success of the Uruguay round is not in question. Among Canada's multilateral priorities are:

- much tighter controls over agricultural trade, especially the use of domestic and export subsidies which end up punishing competitive third parties (e.g., Canadian grain farmers caught in the price war between the U.S. and the EC).

- improved access for goods and some services in which Canada has a comparative advantage: food and natural resource-based products, energy-based industries, transportation and communications equipment and services.

- reduction of tariffs, tariff escalation and non-tariff barriers in these areas; also tightening up of the Tokyo round code on subsidies and countervailing duties to ease the growing threat to Canadian exporters from contingency protection measures (primarily U.S. countervail actions).

- expanded coverage for the GATT government procurement code to open up markets now closed to competitive Canadian goods and services.

Canada has been participating in all of the various negotiating groups of the current GATT round, as well as forcefully expressing its concerns in other international economic forums (OECD,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Western Economic Summit, Quadrilateral trade ministers) with an interest in its success. The Canadian effort in the Uruguay round was initially conducted by the Trade Negotiations Office (TNO), with Sylvia Ostry as Canada's ambassador for the MTN. Since the conclusion of the Canada-U.S. free trade talks the TNO has been gradually wound down and a Multilateral Trade Negotiations Office (MTNO) has been established within the Department of External Affairs. It is headed at the Assistant Deputy Minister level by Germain Denis. Following the Montreal meetings Dr. Ostry took an academic leave early in 1989. In July 1987 Canada upgraded its negotiating presence in Geneva with the appointment of John Weekes as Ambassador and Permanent Representative to the GATT. He has since been named to a term as chairman of the trade negotiations committee. Private sector input is provided through a network of Sectoral Advisory Groups on International Trade (SAGITs). There is also a 45-member International Trade Advisory Committee (ITAC), similar to the American Advisory Committee on Trade Negotiations (ACTN) in the U.S. Both were very active during the Montreal meetings.

In May 1987, Canada hosted the Cairns Group of agricultural fair traders. Such meetings kept up the pressure for an "early harvest" of agreements in the MTN on agricultural and tropical products issues. Then in July, the U.S. tabled a major proposal in the GATT agriculture group for the elimination over 10 years of all subsidies and import barriers in this area. On 20 October 1987, Canada presented similar comprehensive proposals in Geneva, which, however, would leave intact the Canadian supply management programs that fall within current GATT rules. Given the wide gulf between the European and American positions, a great deal of pessimism remained on the farm subsidies question. In February 1988 the Cairns Group issued another statement highly critical of the slow progress being made in Geneva. The Group proposed a compromise of a subsidy freeze followed by long-term phased reductions. Going into the 5-8 December Montreal mid-term review, agriculture was a top priority for both Canada and the U.S. The talks were extended a day to try to break the bitter U.S.-EC standoff. The political importance of reform of agricultural trade was underscored by an opening day demonstration by over 3,000 farmers from 26 countries.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

While there was ultimately no progress in Montreal on agriculture, tentative accords on frameworks for the final two years of negotiations were reached in 11 of the 15 negotiating groups. In particular, there was a breakthrough on a comprehensive framework agreement for services. There were also agreements worked out on freer trade in tropical and resource-based products, and on an across-the-board tariff cut of at least 30% at the end of the current round. (In March 1990, Canada tabled proposals agreeing to negotiate tariff reductions averaging 33%.) However, there was stalemate in three key areas besides agriculture: intellectual property, textiles, and safeguards. Eventually the frustration of many developing nations with the intransigence shown by the U.S. and the EC resulted in all negotiating agreements being "put on hold." The Cairns group itself split over the issue of "linkage." Six Latin American countries decided that without some movement on agriculture and other areas of Third World concern, there would be no deal on anything for the time being.

The 1988 Montreal meeting therefore ended with only an agreement to a four-month extension, after which a special high-level meeting of officials in Geneva was to try again to break the deadlock. Some optimism was generated in early February 1989 when the U.S. appeared to be softening its position to allow talks to proceed with the EC over short-term measures to reduce agricultural subsidies. At the special meeting held in Geneva from 5-8 April 1989 a partial breakthrough was achieved. Agreements were reached on how to proceed with final negotiations in all areas, and specifically in the four left in abeyance at Montreal. In the key agricultural sector, domestic and export levels of support and protection for the coming year were to be frozen at 1988 levels, with a further commitment to phased reductions in future years. In addition, GATT members were required to submit detailed plans for long-term reforms along these lines to be in place by the completion of the Uruguay round in 1990. Canada presented its proposals in March and October of 1990.

Although the Cairns group was able in late 1989 to table a common proposal to lower agricultural protection, major areas of friction

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

remain. Within the movement for reform, Canada has continued to defend its own use of import restrictions through marketing boards despite strong U.S. pressure to dismantle them. As well, both the U.S. and Canada remain at loggerheads with Japan and the European Community, despite the latter's offer of a modest 30% cut in subsidies. Canada's final negotiating offer, tabled 15 October 1990, called for an end to export subsidy wars; a reduction of up to 50% in trade-distorting domestic subsidies (there are concerns in some quarters that historic programs such as the western transportation subsidy - the Crow benefit - could be affected); a one-third reduction in agricultural tariffs to no more than 20%, with non-tariff barriers limited to a similar equivalent; an increase in the allowable domestic market share for agricultural imports (up to 5% for dairy products) in return for secure protection of dairy, poultry and egg marketing board systems. The U.S. position calls for a 90% cut in export subsidies and deep cuts of 75% in domestic subsidies.

At the supposedly final ministerial conference held in Brussels in early December 1990, agriculture again proved to be too great a stumbling block even though agreements are said to be close in a number of the other negotiating groups. When the talks broke down the round was "suspended" until 15 January 1991, when officials of the parties met briefly in Geneva to see what could be done. In the midst of the outbreak of the Gulf war, however, GATT director general Arthur Dunkel was unable to announce a date for formal talks to resume. Eventually the Trade Negotiations Committee met in late February. It was announced that talks would start up again but regrouped under seven rather than the original fifteen negotiating forums. The seven negotiating groups are grouped in the following way:

i) Market Access (tariffs, non-tariff measures, natural resource-based products, tropical products);

ii) Textiles and Clothing;

iii) Agriculture;

iv) Rule-Making (subsidies and countervailing duties, anti-dumping, safeguards, pre-shipment inspection, rules of origin, technical barriers to trade, import licensing procedures, customs

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

valuation, government procurement and a number of specific GATT articles) and TRIMs;

v) Trade-Related Intellectual Property (TRIPs);

vi) Institutions (final act, dispute settlement and functioning of GATT system (FOGs)); and

vii) Services.

The Director-General of GATT, Arthur Dunkel, has personally taken charge of the agricultural negotiations and has put foward several proposals in an effort to reduce the estimated U.S.$300 billion in aid given to farmers by developed countries.

On 1 March 1991, the last day for him to do so, U.S. President George Bush notified Congress that, using the "fast-track" procedure, he was seeking an extension of U.S. negotiating authority for a further two years beyond the 1 June 1991 expiry date in current trade legislation. In May 1991, "fast-track" authority was approved by both Houses of Congress.

On 17 July 1991, leaders of the G-7 nations meeting in London called for the completion of the Uruguay Round before the end of 1991. The official communiqué released by the G-7 leaders stated, "We shall each remain personally involved in this process, ready to intervene with one another if differences can only be resolved at the highest level." Prime Minister Major of Britain indicated the possibility of convening a special summit within five months in order to break any impasse in the GATT negotiations.

In October 1991, the EC agriculture commissioner and the German government put foward similar plans for reforming the community's controversial Common Agricultural Policy (CAP) by reducing farm support prices and at the same time establishing a guaranteed income program uncoupled from farm production levels. Such reform of CAP, given qualified support by France, would reduce agricultural tariffs by about 30%.

The U.S. also signalled that it was ready to make compromises in its original position that farm subsidies be cut by 75% to 90%. Differences between the U.S. and the EC appeared to be narrowing further after U.S. President Bush met with European Commission President

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Jacques Delors and Dutch Prime Minister Ruud Lubbers in November 1991. Pessimism about a resolution of the talks returned later in the same month, however, when U.S. officials appeared to have second thoughts about possible U.S. concessions to the EC.

For its part, Canada has reiterated support for its system of agricultural marketing boards and import quotas for dairy, poultry and egg production, despite pressure from other GATT countries, particularly the U.S., to reform this system. At the same time, Canada has warned the EC that this country will retaliate if the grain subsidy wars are not resolved by the end of the 1991.

2. Results of Uruguay Round

On 20 December 1991 the "Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations" was released. The document addresses the major negotiating issues of agriculture, textiles and clothing, trade rules, intellectual property, trade in services and GATT institutions. For Canada the most problematic section is that dealing with agricultural trade reform. Canadian farmers argue this would decimate farms in the supply-managed sectors of dairy, poultry and eggs. Canada has been actively seeking allies among other GATT Contracting Parties for its defence of Canadian supply management programs. Although Japan, South Korea and Switzerland support the Canadian position, the European Community and the United States have refused to do so.

On 21 February 1992, about 30,000 farmers converged on Parliament Hill in Ottawa to protest against the GATT proposals. Easter 1992 (mid-April) has been set as the new deadline for negotiators to conclude an agreement. The following is a brief summary of the GATT draft text, beginning with the section on agriculture.

a. Agriculture

- Export subsidies would be reduced by 36% in terms of expenditures and by 24% on a volume basis. (Note that payments under the *Western Grain Transportation Act* would be subject to reduction as export subsidies.)

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Agricultural tariffs would be reduced by an average of 36% over the period 1993-1999, with a minimum 15% reduction for each tariff line.
- Non-tariff barriers (ie. import quotas) would be converted into their tariff equivalents calculated according to the difference between domestic prices and world prices including transportation costs in the period 1986-1988.
- Countries would have to ensure that agricultural imports were provided with "minimum access" to their markets; this would amount to at least 3% of domestic consumption in the base period, rising to 5% at the end of the implementation period.
- A special safeguard clause would permit raising duties where imports exceeded a specified volume or where the price of the imported product fell below a specified price.
- Domestic subsidies, except those exempted, would be reduced from the base period (1986-1988) by 20% in terms of the aggregate measure of support.
- Countries would have the right to take measures to protect human, plant and animal health, provided that such measures were not inconsistent with the agreed text.
- Article 19 of the draft text on agriculture would commit participants to restarting the negotiations one year before the implementation period ended in order to continue the process of agricultural reform.

b. Textiles and Clothing

- The Multifibre Arrangement (MFA) would be terminated and all textile and clothing trade would be integrated into the GATT in stages over the transition period (1993-2003).
- A transitional safeguard mechanism would permit country-specific quantitative restrictions of a three-year duration and with required annual growth rates.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

c. Trade Rules

Subsidies and Countervailing Duties

- For the first time, the GATT provides a definition of a subsidy.
- Export subsidies and domestic subsidies having the effect of import substitution would be prohibited.
- Generally available subsidies would be considered non-actionable, as would regional development programs and research activities meeting certain criteria.
- Countervailing duties would be limited to a duration of five years with possible continuation upon injury consideration.
- The threshold below which subsidies were considered *de minimis* and therefore non-actionable, would be raised to 1%, from 0.5% of import value.
- The rules on injury determination would be strengthened and the measurement of the amount of the subsidy would be codified.

Anti-Dumping

- The amount of anti-dumping margin considered non-actionable *(de minimis)* would be raised from 0.5% to 2.0%.
- Dumping determinations would have to be reviewed every five years.
- More precise rules would be provided to calculate dumping margins.
- The test for determining injury to the domestic industry would be strengthened.
- An anti-dumping order could be expanded to cover parts intended for assembly in the importing country.
- A new investigation would be required in cases where goods circumvented an anti-dumping order through a third country.

Safeguards

- The text would provide for more transparency with respect to the application of safeguards.
- "Serious injury" is more clearly defined.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Quotas would normally have to be applied on a MFN basis but might be modified if imports from certain countries had increased disproportionately.
- Exporting countries would not have the right to compensation or retaliation if a measure were taken for less than three years on the basis of an absolute increase in imports.
- So called "grey area" measures, such as voluntary export restraints (VERs) and orderly marketing arrangements (OMAs), would have to be eliminated within four years except for one measure per country, which could be maintained until 31 December 1999.

d. Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)

- An agreement would enshrine intellectual property rights in the areas of copyright and related rights, trademarks, geographical indications (ie. for wines and spirits), industrial design, patents, integrated circuits and undisclosed information.
- Compulsory licensing would be eliminated for products such as pharmaceuticals.
- The Agreement contains detailed provisions for the civil and criminal enforcement of intellectual property rights and would permit use of the integrated dispute settlement mechanism of the new Multilateral Trade Organization.

e. Services

- For the first time, trade in services would be covered by the GATT (under the General Agreement on Trade in Services GATS)
- All commercial trade in services and all types of services transactions would be covered in principle.
- As under GATT, sub-national governments (ie. provinces and states) would be covered by GATS.
- Exceptions from provisions governing trade in services would be made for public morals and public order; human, animal and plant life or health; tax matters; and to ensure compliance with consistent measures.
- Sectoral annexes are provided to cover financial services, telecommunications and air transportation.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

f. Dispute Settlement

- The dispute settlement process, involving establishment of a panel, adoption of panel reports and authorization of retaliation, would be made virtually automatic and strict time limits would be imposed.
- A new appellate body would be established to ensure that panels' interpretation of GATT rules remained constant and to review panel decisions for possible errors.
- The dispute settlement system would apply to all GATT, GATS and TRIPS agreements.

g. Trade-Related Investment Measures (TRIMs)

- TRIMs that were inconsistent with Article III of the GATT (National Treatment) or Article XI (Quantitative Restrictions) would be prohibited.
- Certain trade-distorting performance requirements, such as domestic sourcing, import substitution or trade balancing, would be explicitly prohibited.

The Easter 1992 deadline for concluding the GATT negotiations passed without agreement. Meetings held in March 1992 between U.S. President Bush and German Chancellor Kohl, and in April 1992 between President Bush and EC Commission President Jacques Delors failed to break the impasse in the talks. An April meeting in Japan between U.S. Trade Representative Carla Hills, Japanese Minister of International Trade and Industry Kozo Watanabe, Canadian International Trade Minister Michael Wilson and EC Commission Vice President Frans Andriessen, also failed to resolve major differences in the negotiations.

On 21 May 1992, EC farm ministers agreed to a plan to reduce subsidies to European agriculture. Among the reported changes are a 29% reduction in the price paid to EC wheat farmers, a 15% drop in beef subsidies, and a 3% lowering of milk quotas. Farmers would be compensated for taking land out of production. Partial reform of the EC Common Agricultural Policy is expected to revitalize the GATT negotiations.

RECYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PARLIAMENTARY ACTION

Historically, Parliament had only a minor role in the conduct of Canada's external relations, although on occasion issues of commercial and defence policy (reciprocity with the U.S., conscription, nuclear weapons) were important enough to bring down governments. International relations scholars were inclined to treat most trade matters as low diplomacy, lamenting that MPs could spend hours debating a customs tariff of interest to their localities, while virtually ignoring larger issues of war and peace. Parliament simply reacted to trade policy measures, and such attention as there was was taken more as evidence of parochialism than international awareness.

Today, Parliament, principally through its foreign policy committees, is becoming more active and assertive. International trade is now at the top of the government's foreign policy agenda. Even so, parliamentary scrutiny of trade policy remains at best sporadic. A June 1982 report on import policy by a subcommittee of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs commented on Canada's Tokyo round undertakings in this area. As part of the government's 1985-86 general foreign policy review, the Special Joint Committee on Canada's International Relations expressed support for a new MTN round but did not address GATT issues in detail. The first substantive parliamentary hearings on the Uruguay round were held in November 1990, when Canadian negotiator Germain Denis briefed members of the House of Commons Agriculture and External Affairs and International Trade committees.

CHRONOLOGY*

1947 - The GATT treaty was signed.

1979 - The Tokyo round was concluded; the U.S. passed the *Trade Agreements Act*.

---

* See also the chronologies in John Whalley with Colleen Hamilton and Roderick Hill, *Canadian Trade Policies and the World Economy*, Volume No. 9, University of Toronto Press, Toronto, 1985, p. 35-42.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1982 - The GATT Ministerial meeting established a new Work Program.

1984 - Canada passed the *Special Import Measures Act* in compliance with its Tokyo round commitments.

July 1986 - The MFA was renewed and extended for five years.

September 1986 - The GATT conference in Uruguay launched the eighth MTN round.

January 1987 - Agreement was reached in Geneva on a negotiating process, permitting formal talks to begin.

May 1987 - Ottawa hosted the Cairns group of agricultural "fair traders."

July 1987 - The U.S. tabled major proposals on the elimination of agricultural subsidies and import barriers. Canada appointed a new ambassador to the GATT.

October 1987 - Canada presented its own comprehensive proposals on agricultural trade liberalization.

March 1988 - The GATT Council adopted two reports which found Canada in violation of GATT rules.

April 1988 - Disagreements over farm subsidies again topped the agenda at a meeting of Quadrilateral trade ministers (from the U.S., Canada, Japan and the EC) on an island off the B.C. coast. Canada called for an end to the trade war.

December 1988 - A full GATT ministerial meeting was held in Montreal to review progress to date in the Uruguay round. While there was movement on some issues, marathon negotiations failed to break the U.S.-EC deadlock on agriculture.

April 1989 - A special meeting of negotiators in Geneva broke the deadlock and revived hopes for a successful completion of the Uruguay round on schedule at the end of 1990.

June 1989 - Canada tabled a detailed proposal for the reform of GATT rules on subsidies and countervailing duties.

March 1990 - Canada tabled major proposals on textiles and the MFA, agriculture, and tariff cuts.

April 1990 - Canada presented a plan to build GATT into a powerful new World Trade Organization.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

July 1990 - Canadian trade policies were reviewed by the GATT secretariat.

October 1990 - Canada tabled its final negotiating offer on farm subsidies. A quadrilateral trade ministers' meeting held in Newfoundland indicated that much hard bargaining lay ahead, with GATT's future perhaps in the balance.

December 1990 - Talks collapsed as the Brussels ministerial conference failed to break the deadlock on agriculture.

January 1991 - Officials met in Geneva to try to restart negotiations.

February 1991 - The Trade Negotiations Committee met and streamlined the talks into seven major groups.

May 1991 - U.S. President Bush received from Congress a two-year extension of his negotiating authority beyond 1 June 1991.

July 1991 - Leaders of the G-7 countries indicated their willingness to intervene in the GATT negotiations if necessary to break an impasse.

December 1991 - The Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round was released.

May 1992 - The EC farm ministers agreed to a partial reform of their Common Agricultural Policy.

SELECTED REFERENCES

Canada, Department of External Affairs. "Multilateral Trade Negotiations: Some Initial Canadian Views." Communiqué, 19 July 1985.

Canada, Department of External Affairs. "The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: a Situation Report." Multilateral Trade Negotiations Office, Ottawa, September 1988.

Canada, Department of External Affairs. *The World Our Market: Canada, GATT and the Uruguay Round*. Minister of Supply and Services Canada, Ottawa, 1987.

Canada. "Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: Canada and the Mid-Term Package of Results." Ottawa, 1989.

de C. Grey, Rodney. "GATT and the Trade Relations System," in Richard Dearden *et al.*, eds., *Living with Free Trade: Canada, the Free Trade Agreement and the GATT*. The Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1990, p. 189-206.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Diebold, William, Jr., (ed.). *Bilateralism, Multilateralism and Canada in U.S. Trade Policy.* Ballinger Publishing Company, Cambridge, 1988.

Finlayson, Jock and Ann Weston. *The GATT, Middle Powers and the Uruguay Round,* the North-South Institute, Ottawa, June 1990.

GATT. "Ministerial Declaration on the Uruguay Round." Press Release, 25 September 1986.

Golt, Sidney. *The GATT Negotiations 1986-90: Origins, Issues and Prospects.* British-North American Committee, London, 1988.

Hufbauer, Gary. "Beyond GATT." *Foreign Policy,* No. 77, Winter 1989-90, p. 64-76.

Mark, Janette. "The Uruguay Round: Issues for Multilateral Trade Negotiations." The North-South Institute, Ottawa, March 1987.

Schott, Jeffrey J. ed. *Completing the Uruguay Round: A Results - Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations.* The Institute for International Economics, Washington D.C., September 1990.

Smith, Murray. *Canada's Stake in the Uruguay Round and the GATT System.* The Institute for Research on Public Policy, Halifax, October 1988.

Stone, Frank. *The Canada-United States Free Trade Agreement and the GATT.* The Institute for Research on Public Policy, Halifax, November 1988.

Stone, Frank. *GATT: From the Tokyo Round to the Uruguay Round.* The Institute for Research on Public Policy, Halifax, November 1988.

Stone, Frank. *Canada, the GATT and the International Trade System.* The Institute for Research on Public Policy, Halifax, revised edition 1988.

The World Bank. *The Uruguay Round: A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations.* Washington, D.C., 1987.

Trade Negotiations Committee. "Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round: Trade Negotiations Committee Meeting at Ministerial Level, December 1988." GATT Secretariat, Montreal, 1988.

Winham, Gilbert. "GATT and the International Trade Régime," *International Journal,* Vol. 45, Autumn 1990, p. 796-822.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDIX

GATT Rounds of Multilateral Trade Negotiations

1. First Round, 1947: An interim step taken by 23 countries during the negotiations for an International Trade Organization (ITO). Resulted in the negotiation of the General Agreement on Tariffs and Trade and in substantial tariff cuts by the U.S. and a few other countries.

2. Annecy Round, 1949: Negotiations held to allow 11 new members to accede to the GATT.

3. Torquay Round, 1950-51: New negotiations resulted in few additional tariff reductions. West Germany joined the GATT.

4. Geneva Round, 1956: Japan joined the GATT. Virtually no progress was made in negotiations to reduce general tariff levels.

5. Dillon Round, 1960-62: Renegotiation of previously agreed tariff concessions was required because of the formation of the European Economic Community, whose common external tariff had the effect of raising tariffs on imports of many products from non-EC countries.

6. Kennedy Round, 1963-67: Sixteen industrial countries accepted new "linear" tariff reductions averaging 40 percent. For the first time, the demands of developing countries became a major focus of the GATT negotiations.

7. Tokyo Round, 1973-79: Again using a linear tariff reduction formula, the industrialized countries agreed to cut tariffs on dutiable industrial imports by an average of 40 percent. Little progress was made in liberalizing agricultural trade. Several new non-tariff barrier codes were negotiated, mainly by the leading industrial countries.

8. Uruguay Round, 1986-: While a number of "old" access issues (like tariff escalation and selective restraints on textiles and clothing) remain to be resolved, the new round is focused largely on strengthening GATT rules regarding non-tariff barriers and extending the scope and coverage of the codes; liberalizing agricultural trade and reducing trade-distorting subsidies; developing new rules to govern trade in services, trade-related investment measures, and intellectual property rights issues; and revising the GATT's institutional structure and decision-making system.

Sources: Jock Finlayson and Ann Weston, *The GATT, Middle Powers and the Uruguay Round*, Ottawa, The North-South Institute, June 1990, Table 5, p. 16.

RECYCLED / RECYCLÉ

Bulletin d'actualité **87-14F**

LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES

Anthony Chapman
Division de l'économie

Le 25 octobre 1987
Révisé le 22 mai 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-1/87-14-1992-05F
ISBN 0-660-93887-1

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES

DÉFINITION DU SUJET

En septembre 1986, des ministres représentant les 92 pays que comptait alors l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) se sont rencontrés à Punta del Este, en Uruguay, pour discuter des réformes à apporter au système commercial international. Ils se sont entendus pour lancer officiellement une huitième série de négociations commerciales multilatérales (NCM), malgré les divisions sérieuses qui séparent les membres du GATT et les craintes profondément enracinées de voir l'économie mondiale retomber dans le protectionnisme néfaste qui sévissait avant l'instauration du GATT. Ces négociations sont les plus complexes et les plus ardues qui aient été engagées jusqu'ici: de nouvelles questions litigieuses, telles que les services et les investissements, s'ajoutent aux importants problèmes non encore résolus, comme les subventions à l'agriculture et l'incessante prolifération des barrières commerciales non tarifaires. Beaucoup estiment que la survie même d'un système commercial ouvert pourrait se trouver mise en jeu. Il est de la plus grande importance pour le Canada que les présentes NCM aboutissent, puisque notre économie, encore relativement modeste et fondée sur les ressources naturelles, est particulièrement tributaire du commerce international. Les négociations précédentes de libéralisation des échanges ont stimulé la croissance et la compétitivité, et le Canada a beaucoup à gagner au renforcement des règles du GATT dans de nombreux secteurs, principalement l'agriculture. Dans le présent bulletin, nous examinons les menaces qui pèsent sur le GATT, les principales questions visées par les négociations d'Uruguay (Uruguay Round) et la position du Canada dans ces négociations.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Le GATT après les négociations de Tokyo (Tokyo Round)

Le GATT, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1948, était à l'origine un accord provisoire entre 23 parties contractantes, dont le Canada. Depuis lors, le nombre de participants s'est considérablement accru pour atteindre presque 100, les récentes additions d'importance dans les négociations du GATT étant le Mexique et la République populaire de Chine*. Quelque 30 autres pays appliquent *de facto* les règlements du GATT et ont la possibilité de participer aux négociations. Les principaux pays non membres sont les pays de l'Est et les pays du golfe Persique membres de l'OPEP, bien que l'Union soviétique ait tenté (sans résultat) d'obtenir le statut d'observateur dans les négociations d'Uruguay. Or, la situation évolue et les transformations révolutionnaires qui se produisent en Europe de l'Est entraîneront probablement l'adhésion de nouveaux membres au GATT. Depuis 1989, les États-Unis ne s'opposent d'ailleurs plus à ce que l'URSS se voie reconnaître le statut d'observateur. Déjà, la portée du cadre juridique du GATT dépasse largement les quatre cinquièmes du commerce mondial de marchandises.

Le GATT devait ouvrir la voie à un organisme plus complet, l'Organisation internationale du commerce (OIC), qui, après la guerre, aurait complété le rétablissement d'un ordre économique international libéral en prêtant main forte aux organismes financiers de Bretton Woods, au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale. Après le refus du Sénat américain de ratifier la Charte de la Havane, qui devait

---

* La Chine, qui a été membre fondateur pendant une courte période, n'a pas encore adhéré entièrement à l'Accord et, de ce fait, elle ne compte pas au nombre des 98 participants actuels. Elle bénéficie cependant du statut d'observateur et l'on s'attend à ce qu'elle redevienne membre à part entière au cours des présentes négociations, bien que les répercussions des mesures de répression sanglantes prises en 1989 à la suite de manifestations de dissidence pourraient retarder son adhésion. Le Mexique s'est joint au GATT en 1986 et poursuit, depuis, une politique énergique de libéralisation des échanges en cherchant notamment à établir une zone de libre-échange avec les États-Unis et peut être aussi le Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

établir l'OIC, l'Accord général est demeuré en vigueur avec un secrétariat restreint installé à Genève. Le GATT est à la fois un code de droit commercial, un mécanisme impartial de jugement des conflits commerciaux entre ses membres et un accord-cadre permettant de mener périodiquement des négociations multilatérales visant à réduire les obstacles qui entravent le commerce international.

Le GATT a été créé à la suite de l'effondrement du commerce mondial au cours de la grande dépression des années 1930, particulièrement après que la loi Hawley-Smoot, adoptée par le Congrès américain en 1930, eut porté les droits de douane moyens à un sommet historique de près de 60 p. 100. L'échec évident du protectionnisme a par la suite amené les administrations américaines à redécouvrir les vertus de la théorie classique du libre-échange qui, de concert avec une réforme monétaire, permet le rétablissement et la croissance de l'économie. Au cours des années 30, sous la conduite des États-Unis, une série d'accords réciproques de libéralisation des échanges ont abouti, après la Deuxième Guerre mondiale au traité du GATT. L'Accord repose sur quelques principes fondamentaux: 1) la non-discrimination; ii) la libéralisation du commerce; iii) la réciprocité; et iv) le traitement spécial des pays en voie de développement.

i) Non-discrimination: Selon le principe de la nation la plus favorisée (NPF), les signataires du GATT doivent s'en tenir aux mêmes tarifs et autres droits sur les importations en provenance de tous les pays membres. Le principe est aussi valable pour le traitement accordé aux biens importés en général par comparaison avec le traitement accordé aux produits intérieurs. Plus précisément, selon la clause du "traitement national" de l'Article III du GATT, "Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale. [...]" Cette disposition vise à empêcher les pays membres d'annuler les concessions et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

autres mesures de libéralisation consenties par des taxes internes discriminatoires ou d'autres formes de réglementation.

ii) Libéralisation du commerce: Même si le GATT n'oblige pas nécessairement les pays membres à réduire leurs tarifs douaniers et autres restrictions tarifaires, la libéralisation progressive des échanges constitue un élément essentiel de l'Accord. L'article II prévoit en effet une liste de réductions tarifaires négociées appelées "concessions". Ces concessions sont dès lors protégées contre toute augmentation subséquente. Si de nouveaux droits sont prélevés, il faut négocier une compensation avec les autres pays bénéficiaires de concessions tarifaires. À la suite de sept séries de négociations du GATT, les tarifs ont été réduits sensiblement, les tarifs moyens étant tombés à 5-7 p. 100 dans la CEE et au Japon, à 4 p. 100 aux États-Unis et à 9-10 p. 100 au Canada. Ces tarifs se sont appliqués après le Tokyo Round mais avant l'accord de libre-échange canado-américain.

iii) Réciprocité: Les négociations commerciales qui se déroulent entre les pays industrialisés sous-entendent que la réduction des tarifs et les autres concessions commerciales seront des mesures réciproques. S'il est vrai que les avantages économiques qui découlent de la libéralisation des échanges ne dépendent pas d'un traitement réciproque, la parité des concessions obtenue des autres pays permet aux négociateurs de démontrer à leurs législateurs et au public en général que les négociations ont produit des grains réels.

iv) Traitement spécial pour les pays en développement: Si, dans l'Accord initial, il a été assez peu question des pays moins développés (PMD), le principe d'un traitement spécial en leur faveur a fini par s'imposer au sein des pays membres. Dernièrement, cette politique à deux volets a été remise en question. Certains observateurs estiment que les PMD doivent être soumis aux règles générales du GATT s'ils veulent bénéficier de concessions de la part des pays industrialisés dans des secteurs qui les concernent de près, tels les textiles et les sauvegardes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Si, comme on l'a vu, les négociations du GATT ont entraîné une réduction substantielle des tarifs douaniers, de nombreux pays n'avaient pas manqué de tirer parti des limitations du GATT, de ses points faibles et des échappatoires qu'il offrait, particulièrement dans le secteur non tarifaire. Au milieu de la controverse, l'Europe avait créé sa propre zone de libre-échange, le Marché commun, et, par la suite, étendu ses privilèges commerciaux à un certain nombre de pays du tiers monde par les accords de Lomé. Les gouvernements européens étaient plus favorables que les États-Unis à une doctrine économique interventionniste, même si, paradoxalement, ce sont les programmes américains d'aide à l'agriculture qui avaient permis à ce secteur d'échapper largement aux contraintes du GATT dans les années 50. Les intérêts des pays en développement, dont on avait davantage tenu compte après l'ouverture, en 1964, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), étaient à la fois favorisés et contrariés par les dérogations aux principes de la nation la plus favorisée. Le Sud avait acquis quelques modestes préférences non réciproques de la part du Nord, mais il était victime de nouveaux arrangements protectionnistes à long terme touchant certains secteurs (comme le textile et l'habillement) dans lesquels il détenait un avantage comparatif manifeste. L'esprit du GATT était de plus en plus fréquemment enfreint ou contourné, une part de plus en plus importante du commerce étant régie par des arrangements de partage des marchés discriminatoires et protectionnistes qui échappaient aux compétences du GATT.

En 1971, les mesures unilatérales adoptées par les États-Unis pour résoudre leurs problèmes de balance des paiements ont indigné leurs partenaires commerciaux et anéanti le régime des taux de change fixes institué par les accords de Bretton Woods. Comme dans les années 40, c'est dans une atmosphère de crise économique que se sont ouvertes les NCM de Tokyo (1973-1979), bien que, cette fois-ci, l'ascendant économique des États-Unis ait été remis en cause par la Communauté économique européenne (CEE) et le Japon. Évidemment, à ce niveau, la diplomatie commerciale dépassait de beaucoup les questions purement économiques. Ces négociations prolongées, auxquelles participaient des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

États souverains, revêtaient un caractère extrêmement politique et touchaient, à un degré sans précédent, à des intérêts et à des problèmes internes. À l'avant-scène, les principaux blocs de puissances manoeuvraient pour se ménager une place dans une économie politique globale restructurée. Dans les coulisses, on tentait de contrer l'explosion de la protection non tarifaire, ce qui veut dire qu'un nombre considérable de politiques gouvernementales d'une centaine de pays étaient sur la table des négociations.

Les négociations de Tokyo ont connu, au plus, un succès mitigé. Les participants se sont entendus sur d'importantes réductions des tarifs douaniers, en moyenne d'un tiers sur les produits industriels, qui devaient être introduites progressivement sur une période de huit ans à compter du 1er janvier 1980. Le Canada préconisait une approche sectorielle des baisses de tarifs douaniers pour contrebalancer la montée en flèche des droits de douane (qui augmentent en proportion du degré de transformation des produits) à laquelle devaient faire face nos principales exportations fondées sur les ressources naturelles. Cependant, la préférence a été donnée à une formule plus large afin d'harmoniser les tarifs douaniers. Alors que certains produits dits "sensibles" sont encore soumis à des droits de douane élevés, l'essentiel du commerce canadien est actuellement exonéré de droits ou soumis à des droits de 5 p. 100 ou moins.

La véritable pièce maîtresse des négociations était une série de codes non tarifaires qui ont été adoptés sous le régime de la réciprocité conditionnelle plutôt que sous celui de la nation la plus favorisée, seuls les pays signataires des codes ayant ainsi droit aux concessions. À l'heure actuelle, de nombreux membres du GATT, surtout des pays en développement, n'ont pas encore signé ces codes, dont deux des plus importants sont le code sur les marchés d'État, qui vise à accroître la concurrence internationale dans ce secteur, et le code sur les subventions et les droits compensateurs. Ce dernier exige que la preuve soit faite de l'existence d'un "préjudice important" avant que l'on puisse user de représailles contre une concurrence subventionnée de façon déloyale. Le code antidumping, négocié précédemment au cours du Kennedy Round, a été révisé dans le même sens. Le code très contesté sur les subventions et les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

droits compensateurs n'a pas été très efficace et n'a pas réussi à atténuer les pressions croissantes qui s'exercent aux États-Unis en faveur de mesures commerciales correctives plus strictes pour "niveler le terrain de jeux".

Un autre code important pour le Canada porte sur la valeur en douane. Il prévoit que les droits *ad valorem* applicables sont imposés sur le "prix de transaction" international des marchandises importées. Lorsqu'il a signé ce code, le Canada a dû abandonner à regret son système d'évaluation basé sur la "juste valeur du marché", qui offrait une protection largement supérieure à ses produits. (Les États-Unis ont fini par abandonner l'"American Selling Price" comme ils l'avaient promis au cours du Kennedy Round, en dépit de l'opposition du Congrès.) L'importance qu'accorde le Canada au prix de facturation des importations est due non seulement aux craintes de dumping, mais surtout au fait qu'une grande partie de notre commerce se fait entre parties apparentées, c'est-à-dire à l'intérieur même des sociétés commerciales.

D'autres codes - sur les normes techniques et les licences d'importation - prévoient des règles plus simples destinées à minimiser les obstacles au commerce. Un accord de libre-échange sectoriel a aussi été conclu dans le domaine des avions civils. Les grandes questions agricoles n'ont pas été résolues, mais des ententes multilatérales ont été conclues pour le commerce de la viande de bovins, des produits laitiers et des produits tropicaux. Enfin, plusieurs grands accords-cadres ont été conclus, qui reconnaissent les besoins spéciaux des pays en développement tout en invitant l'ensemble des membres à observer plus strictement les dispositions du GATT. La plus grande déception a été l'impossibilité de se mettre d'accord sur une clause de sauvegarde qui garantirait une protection temporaire contre la concurrence préjudiciable des importations à bas prix. Souvent contourné, l'article 19 du GATT rejette l'application sélective des mesures de sauvegarde prônée par la CEE.

En novembre 1982 a eu lieu à Genève une conférence ministérielle (la première en neuf ans) visant à étudier l'évolution des accords des négociations de Tokyo. Le pronostic n'était guère favorable. Rien n'avait bougé en ce qui concerne l'agriculture ou les garanties. Les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

pessimistes affirmaient que le GATT perdait la bataille visant à contenir la croissance de la protection non tarifaire. De nouvelles préoccupations se faisaient jour, occasionnées par l'alignement boîteux des taux de change (en particulier celui du dollar américain, très élevé à l'époque), l'énorme déséquilibre des déficits et des excédents du compte courant, et l'effet paralysant de la dette du tiers monde. Sous l'impulsion dynamique des États-Unis, un programme de travail a été établi et on s'est occupé des préparatifs d'éventuelles négociations de grande envergure, qui offraient l'espoir de nombreux compromis sur des questions restées dans l'impasse. C'était aussi un moyen d'apaiser la crainte de voir les États-Unis commencer à conclure leurs propres accords bilatéraux, si le GATT se montrait impuissant à garantir un meilleur accès multilatéral à leurs biens et à leurs services. L'esprit du GATT était très fortement érodé dans la pratique et, de toute évidence, il fallait plus que la foi dans la valeur du libéralisme commercial pour mener à bien les NCM des années 1980.

B. Les négociations d'Uruguay: principales questions à négocier

Le conflit suscité par l'établissement de l'ordre du jour de Punta del Este a failli saborder les pourparlers. Les États-Unis ont joué serré pour s'assurer que seraient abordées de nouvelles questions telles que les services et la propriété intellectuelle. L'Inde et le Brésil venaient en tête des pays en développement réticents qui résistaient à l'offensive américaine et privilégiaient le règlement d'anciennes questions, telles que les garanties. La France était le principal pays de la CEE à vouloir atermoyer sur la question des subventions agricoles. Le Japon et les pays nouvellement industrialisés (PNI, tels que la Corée du Sud) acceptaient mal d'être traités de mercantilistes et de profiteurs qui bénéficiaient de l'ouverture des marchés d'exportation tout en gardant jalousement leurs marchés intérieurs. Ils avaient sujet d'être sur la défensive.

Malgré tout, les ministres du GATT ont fini par accepter le compromis d'un ordre du jour double incluant à la fois d'anciennes questions et de nouvelles, non encore assujetties à des règlements du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GATT. D'âpres disputes sur la structure des négociations, mettant principalement aux prises les États-Unis et la CEE, ont amené le report du début des pourparlers à 1987. À la fin de janvier, les parties s'étaient finalement entendues sur la tenue, au sein du Groupe de négociation sur les produits, de négociations indépendantes sur quatorze sujets différents, menées par des groupes distincts supervisés par un Comité des négociations commerciales (CNC) qui se réunirait au moins une fois tous les six mois pour examiner les progrès accomplis. Un organisme de surveillance a été mis sur pied pour contrôler les dispositions de stabilisation et de baisse de prix. Relevant du CNC, cet organisme se réunit au moins trois fois l'an. La déclaration ministérielle de septembre 1986 incluait des dispositions de stabilisation et de baisse des prix visant à arrêter et, si possible, à faire reculer la vague de protectionnisme, à titre de preuve de bonne volonté pendant les négociations. Des divisions au sujet de l'interprétation des dispositions et du degré de surveillance à exercer sont vite apparues. En décembre 1988, le CCN avait reçu 23 avis de violation présumée, dont un des États-Unis contre le Canada. Des discussions parallèles sur les services ont lieu dans le Groupe de négociation sur les services. Ces organes de négociation sont ouverts à tous les participants, soit 111 pays actuellement.

Les principaux problèmes en suspens depuis les négociations de Tokyo sont les suivants:

1. Les restrictions non tarifaires: Alors que certains secteurs comme les textiles et les vêtements font l'objet de restrictions quantitatives depuis des décennies, d'innombrables nouveaux obstacles non tarifaires discriminatoires ont surgi depuis les années 1970, les automobiles, l'acier et les appareils électroniques comptant parmi les principaux produits visés. Pour échapper aux règlements du GATT, les pratiques commerciales se cachent sous des euphémismes, tels que "restriction volontaire des exportations" et "accords de commercialisation régulière". Ces obstacles non tarifaires faussent les échanges de multiples façons. En général, ils nuisent aux consommateurs et favorisent les exportateurs établis au détriment des nouveaux venus qui demandent

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

moins cher. Certains analystes proposent une "retarification" des obstacles non tarifaires quantitatifs (ou, au moins, leur remplacement par des contingents attribués par adjudication), le produit de ces mesures étant affecté à des programmes d'adaptation pour les industries sensibles aux importations. L'objectif des négociations d'Uruguay est de renforcer les sanctions contre les mesures nettement protectionnistes dans le domaine des importations.

2. Les garanties (la protection conditionnelle): Cette question a été la principale pierre d'achoppement lors des négociations de Tokyo. L'article 19 du GATT permet aux membres d'imposer des contingents globaux d'urgence en vertu de la clause de la nation la plus favorisée pour sauvegarder une industrie intérieure menacée pendant qu'elle s'adapte à la concurrence étrangère. Les fournisseurs étrangers ont alors droit à des compensations. Le Japon d'abord, puis de nombreux pays en développement ont réussi à pénétrer les marchés du Nord et les dérogations à l'article 19 se sont multipliées, amenant la prolifération des obstacles non tarifaires discriminatoires décrits plus haut. La CEE a insisté sur le fait que, pour être réaliste, une nouvelle clause de sauvegarde devrait abandonner le principe de prédilection du GATT qu'est la non-discrimination. Pour les États-Unis et le Canada, toute exemption constitue une contradiction dangereuse puisqu'en fait, le GATT donne alors sa bénédiction à la violation de ses propres règles. Le GATT a toutefois déjà ratifié une importante dérogation au traitement de la nation la plus favorisée dans le domaine des textiles et des vêtements, en donnant son aval à l'Accord multifibres (AMF). En juillet 1986, cet Accord est devenu plus restrictif et a été reconduit pour cinq ans. Un accord important intervenu à mi-parcours, en avril 1989, sur les principes de négociation des mesures de protection et des questions relatives aux textiles a permis d'espérer que les politiques restrictives pourraient être éliminées peu à peu au cours des années 90. En mars 1990, le Canada a déposé sa proposition visant à réassujettir les textiles aux dispositions du GATT sur une période de cinq à dix ans. Toutefois, les exportateurs des pays en développement veulent que les contingents soient éliminés dès l'expiration de l'actuel AMF, en 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. L'agriculture: Longtemps un point faible du GATT, le commerce agricole est le sujet le plus âprement contesté qui sera abordé au cours des négociations d'Uruguay. D'un côté, les États-Unis et un groupe de quatorze nations exportatrices de produits alimentaires, y compris le Canada, forment le "Groupe de Cairns", du nom de la ville d'Australie où elles se sont réunies pour la première fois en vue de demander l'adoption de mesures urgentes sur les subventions à l'agriculture. De l'autre côté se tiennent le Japon et la CEE qui elle, défend sa Politique agricole commune (PAC), très interventionniste et très coûteuse. Les pays du Groupe de Cairns allèguent que leurs exportations concurrentielles souffrent de la guerre commerciale que se livrent la CEE et les États-Unis, qui réagissent à la perte de leur part de marché. L'agriculture est subventionnée et réglementée dans presque tous les pays. Les problèmes découlent des programmes intérieurs qui favorisent la surproduction et le dumping d'excédents abondamment subventionnés sur le marché international. En l'absence de recours efficaces aux termes du GATT, les représailles restent la seule possibilité, et l'escalade de la guerre des subventions laisse les Trésors les mieux nantis se combattre. Le Groupe de Cairns demande l'adoption immédiate de mesures qui permettent une réglementation plus concurrentielle des exportations agricoles. Jusqu'à tout récemment, les États-Unis n'ont voulu accepter rien d'autre qu'un accord sur l'élimination totale des subventions à l'agriculture qui "faussent" le commerce. La CEE, quant à elle, préférerait que le feu des projecteurs se porte ailleurs. Ses douze pays membres ne sont disposés à envisager qu'une réduction graduelle des subventions.

L'important compromis intervenu en avril 1989 a relancé les négociations d'Uruguay. La guerre des subventions a néanmoins poursuivi son escalade. En outre, des tensions se font jour au sein du Groupe de Carins, notamment entre le Canada et les États-Unis. Le 14 mars 1990, le Canada a présenté au groupe de négociation de Genève une formule complexe qui lui aurait permis de sauvegarder ses pratiques de gestion de l'offre dans le cadre d'une réforme de l'article 11 du GATT, lequel régit le contrôle des importations. Les États-Unis souhaitent quant à eux voir disparaître la protection offerte par cet article. (Pour une analyse plus

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

détaillée, voir le Bulletin d'actualité 89-7F intitulé "Le GATT: la onzième heure pour l'article XI?") Dans ses propositions définitives qu'il a présentées le 15 octobre 1990 (voir page 19), le Canada cherche à trouver un terrain d'entente entre la position des États-Unis et celle de la communauté européenne. Toutefois, la conférence ministérielle qui a eu lieu à Bruxelles, dans le cadre du GATT, en décembre 1990, n'a pas permis de sortir de l'impasse.

4. Les subventions et les mesures compensatrices: L'agriculture représente un cas extrême parmi les nombreux problèmes que suscite le recours croissant des gouvernements aux subventions intérieures et aux subventions à l'exportation pour protéger ou accroître leur part du marché. Le ralentissement du commerce mondial a intensifié les pressions interventionnistes et suscité des débats apparemment insolubles sur ce qui constitue une mesure commerciale "déloyale". Les membres ne s'entendent ni sur les définitions, ni sur la mesure des répercussions commerciales, ni sur les solutions à apporter (comme l'imposition de droits compensateurs ou antidumping) dans les cas où il y a prétendument préjudice. Le code des négociations de Tokyo apparaît inadéquat, et nombreuses sont les parties contractantes du GATT qui ne se sont pas engagées à le respecter. L'utilisation dynamique que font les États-Unis des droits compensateurs, par opposition à la faiblesse des règlements du GATT, est devenue une importante source de friction avec leurs partenaires commerciaux. L'enjeu des négociations de Genève est de rétablir la foi dans un système de règles multilatérales et d'en promouvoir le respect. Au début de l'été, le Canada a été le premier pays à déposer un plan détaillé de réforme du code. (Pour plus de détails, se reporter au mini-bulletin 42F, "Le code des subventions du GATT: Propositions de réforme du Canada".)

Pour la première fois, l'ordre du jour des NCM accorde une place de premier plan à certaines questions importantes pour l'avenir:

1. Les services: Le commerce des services (qualifiés d'"invisibles" pour les distinguer des biens) est une notion de plus en plus large désignant diverses activités, qui vont des voyages et des communications aux services d'experts-conseils, aux services bancaires et à la circulation transfrontière des données. Au moins un cinquième du commerce

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

global a rapport aux services, qui, dans la plupart des pays industrialisés, constituent pratiquement la seule source de croissance de l'emploi. Malgré leur importance dans le commerce international, il n'existe aucune base statistique adéquate dans ce secteur, et encore moins de code pour le réglementer. Désireuses d'offrir un accès plus libre à leurs services, les sociétés multinationales américaines étaient parmi les plus ardents partisans de nouvelles négociations et ont joué un rôle important dans les négociations concernant les services. Toutefois, l'insistance des États-Unis à vouloir que soit abordée la question des services s'est d'abord heurtée à une forte opposition de la part d'un bloc de pays en développement qui exigent, pour conclure un accord, de nombreuses concessions et garanties. Outre qu'elles ont des raisons nationalistes d'agir ainsi, ces pays ont refusé dans le passé que la libéralisation des exportations occidentales de services soit le prix à payer pour faire avancer les dossiers en suspens touchant certains produits (comme les textiles) pour lesquels ils bénéficient de l'avantage comparatif. Ils veulent aussi que soient inclus les services créateurs d'emplois. Même si les obstacles restent nombreux, un cadre de négociations multilatérales a été établi en décembre 1988 et mis en application en avril 1989.

2. Les mesures d'investissement liées au commerce (MILC): Cet ensemble de problèmes, non moins épineux, découle partiellement de ce qui a été dit au paragraphe précédent, dans la mesure où la plupart des fournisseurs de services doivent être physiquement installés au sein du marché qu'ils desservent. Les sociétés américaines qui cherchent à exploiter les débouchés qu'offrent de nouveaux marchés ont ouvert la voie en essayant d'obtenir des droits d'établissement et un traitement national pour leurs filiales. D'un autre côté, beaucoup de pays, surtout en développement, se montrent préoccupés par une éventuelle dépendance envers les multinationales étrangères et par la réaction de secteurs sensibles comme les communications et la culture. À propos de ces questions de souveraineté et de sécurité, les États peuvent considérer qu'il leur est nécessaire de se protéger pour développer et sauvegarder leurs propres industries à potentiel de croissance viable. Un certain nombre de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

questions d'investissement sont plus directement liées au commerce et se rapprochent davantage de la compétence actuelle du GATT, sans pour autant être plus faciles à régler. Signalons l'altération des échanges qui découle des mesures d'incitation (subventions, concessions fiscales, etc.) accordées pour attirer les investissements étrangers directs, et les exigences concernant le contenu local, l'exportation et d'autres conditions de rendement qui sont imposées aux filiales étrangères après leur installation. Jusqu'à maintenant, pays développés et pays en développement ont des positions radicalement opposées sur les mesures d'investissement liées au commerce. Dans la proposition présentée au début de 1990 par onze pays dont le Brésil, l'Inde et la Chine, toute modification du régime du GATT est fondamentalement rejetée.

3. La propriété intellectuelle: Les questions en ce domaine font déjà l'objet de plusieurs accords internationaux, y compris un article du GATT, et elles sont traitées par un organisme distinct, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle. Mais l'envergure et l'application de ces accords restent insuffisantes. Les États-Unis et la CEE en particulier réclament une meilleure protection des droits d'auteur et des brevets pour mettre un terme à la piraterie technologique et à l'essor du commerce des contrefaçons. Les mesures demandées viseraient principalement les nouveaux pays industrialisés de l'Asie et du Pacifique, où se produisent les pires abus dans les industries de l'informatique, de l'édition et de l'enregistrement.

4. La technologie de pointe: Ce domaine est devenu un secteur de croissance stratégique très important dans les pays industrialisés et dans certains pays en développement. En général, la technologie de pointe bénéficie d'un très fort soutien gouvernemental. Elle est souvent considérée comme une industrie vitale encore à ses premiers balbutiements, dont il faut subventionner la recherche et le développement et qu'il faut fermement protéger dans l'intérêt national. Les politiques industrielles de ce genre, à quoi s'ajoute la notion d'"avantage comparatif machiné", offrent un défi de taille au commerce libéral fondé sur les lois du marché et menacent les marchés d'exportation des producteurs actuels. Cependant, les États-Unis n'ont pas réussi, en Uruguay, à obtenir des négociations

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sectorielles distinctes sur les problèmes liés à la technologie de pointe, qu'il a donc fallu aborder par l'intermédiaire des groupes de travail établis.

5. La réforme institutionnelle et d'autres questions: L'intégrité et l'utilité du système du GATT étant de plus en plus remises en question, une des tâches les plus difficiles des NCM d'Uruguay consiste à en consolider les structures et les règles, à améliorer ses procédures de règlement des différends (fondées exclusivement sur le consensus, elles n'ont qu'une utilité relative contre les obstacles non tarifaires), et à accroître son rôle dans la gestion générale de l'économie mondiale. Ces réformes exigent qu'on augmente les ressources du secrétariat du GATT, que ses membres se conforment mieux à ses articles et à ses codes, que le respect des règles soit plus strictement surveillé et que les dirigeants politiques fassent preuve de plus de fermeté. Les ministres du GATT doivent consentir à mettre sur pied une organisation capable de s'attaquer efficacement aux problèmes d'ajustement structurel global: intégration progressive des pays en développement dans l'économie mondiale, répercussions des changements rapides qui modifient les avantages comparatifs, effets de la crise de l'endettement, collaboration avec les organismes financiers internationaux, etc. Un processus multilatéral dynamique offre encore le meilleur espoir de maintenir un système commercial ouvert malgré les tendances protectionnistes qui découlent des pressions exercées par des groupes nationaux, régionaux, sectoriels ou idéologiques.

En mars 1988, une réunion officieuse de 30 ministres du Commerce en Allemagne de l'Ouest a ravivé l'espoir de voir émerger un consensus sur un ensemble de réformes structurelles. Les trois propositions suivantes étaient notamment à l'étude. 1) Les responsables de l'application du GATT examineraient périodiquement les politiques commerciales des pays membres et vérifieraient s'ils remplissent leurs obligations multilatérales. Ils évalueraient et feraient connaître le coût des mesures protectionnistes. La fréquence de ces examens dépendrait du volume des échanges du pays visé (probablement tous les deux ans pour les membres du Groupe des sept). 2) Le secteur privé participerait de façon plus officielle au GATT, y compris aux réunions ministérielles, de manière

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

à renforcer les appuis nationaux à l'égard de la libéralisation des échanges. 3) Un nouveau groupe réduit de ministres représentant 18 pays membres se réunirait deux fois l'an pour donner une impulsion politique au système du GATT et contribuer à son orientation. En outre, 13 pays, dont le Canada, ont formé le "Groupe de la Paix" pour faire des pressions en vue d'obtenir une amélioration du règlement des différends et un renforcement du rôle du GATT.

Lors de l'examen plénier "à mi-parcours" tenu à Montréal au début de décembre 1988 par les ministres des pays membres, des accords ont été conclus dans un certain nombre de domaines institutionnels. Le processus de règlement des différends comporterait dorénavant des délais stricts d'au plus 15 mois entre l'établissement d'un comité et la prise d'une décision par le Conseil du GATT. Un mécanisme de contrôle serait établi en vertu duquel les politiques commerciales des pays membres feraient l'objet d'un examen régulier: tous les deux ans dans le cas des grandes puissances, tous les quatre ans dans celui des puissances moyennes, et tous les six ans pour les petits pays. (Le premier examen effectué par le GATT des pratiques commerciales du Canada a été publié en juin 1990). Ces accords, d'abord suspendus à cause de l'échec d'autres négociations (voir p. 18-19), ont fini par être appliqués en avril 1989.

En avril 1990, le Canada a dévoilé une ambitieuse proposition visant à transformer le GATT en une Organisation mondiale du commerce (OMC) dotée de pouvoirs accrus, sorte de version révisée de l'organisme prévu à l'origine dans la Charte de la Havane des quarante. Toutefois, ce projet de réforme institutionnelle majeure dépend en grande partie du succès des négociations sectorielles.

C. La stratégie commerciale multilatérale du Canada

1. Négociations du GATT

> Les règles du GATT sont aussi importantes pour nous que celles de notre Constitution.
>
> - Joe Clark, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, lors de l'allocution d'ouverture de la Conférence ministérielle du GATT, le 15 septembre 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En tant que puissance économique moyenne sans grand marché intérieur, le Canada dépend beaucoup d'un système équitable de réglementation des échanges internationaux, et il s'est montré très favorable à la tenue de nouvelles négociations du GATT. Cependant, comme un quart du PNB canadien provient des exportations vers un seul marché, le gouvernement a devancé l'issue de longues NCM en s'engageant dans des négociations distinctes de libre-échange avec les Américains. L'article 24 du GATT permet une exception aux principes de la nation la plus favorisée pour les zones régionales de libre-échange, et cette exception s'applique à "l'essentiel des échanges commerciaux" entre les parties. De nombreux observateurs considèrent le succès d'un accord complet Canada-États-Unis comme étant de bon augure pour les discussions du GATT. Une victoire bilatérale contre le protectionnisme dans des secteurs litigieux, également importants pour les deux parties, pourrait servir de modèle à point nommé et faire avancer les discussions multilatérales à Genève. D'un point de vue moins optimiste, d'autres pays exportateurs se sentiront menacés s'ils croient qu'un bloc commercial nord-américain intégré pourrait entraîner un important détournement du commerce et une désaffection pour le multilatéralisme. Ces craintes pourraient bien s'apaiser après qu'un groupe de travail du GATT sur l'Accord de libre-échange, établi en février 1989, aura remis son rapport. Cependant, même un constat positif pourrait ne pas convaincre les adversaires canadiens du libre-échange continental, qui soutiennent que les NCM actuelles permettent un marchandage qui aurait pu procurer au Canada des avantages supérieurs à un coût beaucoup moindre sur le plan des concessions réciproques.

En dépit de l'inquiétude que soulève la libéralisation du commerce en Amérique du Nord et de la crainte que le monde ne soit en train de se diviser en blocs économiques régionaux, le Canada continuera de participer activement aux négociations de l'Uruguay. Au nombre des priorités multilatérales du Canada figurent:

- des contrôles beaucoup plus stricts sur le commerce agricole, particulièrement sur le recours aux subventions internes et aux subventions à l'exportation qui ont pour résultat de pénaliser des pays tiers (par exemple, les producteurs canadiens de céréales, pris

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dans la guerre des prix entre les États-Unis et la CEE);

- un meilleur accès pour les marchandises et pour certains services dans lesquels le Canada a un avantage comparatif: denrées alimentaires et produits dérivés des ressources naturelles, industries liées à l'énergie, équipement de transport, matériel et services de communications;

- une réduction des droits de douane, de l'escalade des tarifs et des obstacles non tarifaires dans ces secteurs; en outre, le renforcement du code des négociations de Tokyo sur les subventions et les droits compensateurs, pour atténuer la menace croissante que les mesures de protection exceptionnelles (particulièrement les mesures compensatrices américaines) font peser sur les exportateurs canadiens;

- l'élargissement du champ d'application du code du GATT sur les marchés d'État pour ouvrir des marchés actuellement fermés aux biens et aux services canadiens concurrentiels.

Le Canada a participé activement aux travaux des divers groupes engagés dans les négociations actuelles du GATT, et il a fermement exprimé ses préoccupations devant d'autres tribunes économiques (OCDE, Sommet économique occidental, réunions quadrilatérales des ministres du Commerce), souhaitant vivement que ces négociations aboutissent. Les efforts déployés par le Canada dans le cadre des négociations d'Uruguay ont été coordonnés initialement par le Bureau des négociations commerciales (BNC), M^me^ Sylvia Ostry étant l'ambassadrice du Canada en matière de NCM. Depuis la fin des négociations sur le libre-échange Canada-États-Unis, le BNC a peu à peu cédé la place à un Bureau des négociations commerciales multilatérales (BNCM) rattaché au ministère des Affaires extérieures. L'organisme est dirigé par M. Germain Denis, qui a rang de sous-ministre adjoint. À la suite de la réunion de Montréal, M^me^ Ostry a pris un congé d'études au début de 1989. En juillet 1987, le Canada a accru sa présence à Genève en nommant M. John Weekes au poste d'ambassadeur et de représentant permanent auprès du GATT. M. Weekes a par la suite été nommé président du comité des négociations commerciales, pour un mandat. La participation du secteur privé est assurée grâce à un réseau de groupes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

consultatifs sectoriels sur le commerce international. Il y a par ailleurs un Comité consultatif sur le commerce international; il compte 45 membres et est le pendant canadien du comité consultatif américain sur les négociations commerciales. Les deux groupes ont pris une part très active aux négociations de Montréal.

En mai 1987, il a reçu le groupe de Cairns, formé de pays préconisant la juste concurrence dans les échanges agricoles. Ces réunions ont entretenu les pressions nécessaires à la conclusion rapide, dans le cadre des NCM, d'accords sur les produits agricoles et les produits tropicaux. En juillet, les États-Unis ont présenté au groupe du GATT sur l'agriculture une importante proposition visant à éliminer, en dix ans, toutes les subventions et tous les obstacles à l'importation dans ce secteur. Le 20 octobre 1987, le Canada a présenté à Genève des propositions globales analogues, qui laisseraient toutefois inchangés les programmes canadiens de gestion des approvisionnements qui sont conformes aux règles actuelles du GATT. Comme l'Europe et les États-Unis demeuraient très divisés sur la question, les subventions à l'agriculture ont continué de susciter beaucoup de pessimisme. En février 1988, le groupe de Cairns a publié une nouvelle déclaration, très critique, sur la lenteur des progrès réalisés à Genève. Il a proposé un moyen terme consistant en un gel des subventions suivi d'une réduction progressive à long terme. Au début de l'examen à mi-parcours tenu à Montréal du 5 au 8 décembre 1988, l'agriculture venait en tête des priorités du Canada et des États-Unis. On a prolongé les discussions d'une journée dans l'espoir de dénouer l'impasse entre les États-Unis et la Communauté européenne. L'importance politique d'une réforme dans le commerce des produits agricoles a été mise en relief le premier jour de la rencontre par une manifestation à laquelle ont participé plus de 3 000 agriculteurs venus de 26 pays.

À Montréal, il n'y a eu aucun progrès dans les négociations sur l'agriculture, mais 11 des 15 groupes de négociation ont conclu des ententes provisoires sur le déroulement des deux dernières années des négociations, notamment une entente-cadre globale concernant les services. Les participants ont aussi convenu de libéraliser davantage le commerce de produits tropicaux et des produits à base de ressources naturelles et de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réduire d'au moins 30 p. 100 l'ensemble des tarifs frappant ces produits dès la fin des négociations actuelles. (En mars 1990, le Canada a déposé des propositions autorisant la négociation de droits réduits de 33 p. 100 en moyenne). Par contre, leurs efforts ont achoppé dans trois domaines clés autres que l'agriculture, à savoir la propriété intellectuelle, les textiles et les garanties. Enfin, le mécontentement de nombreux pays en développement à l'égard de l'intransigeance des États-Unis et de la Communauté européenne a entraîné la suspension de tous les accords de négociation. Le Groupe de Cairns était lui-même divisé sur la question de l'"association", et six pays d'Amérique latine ont décidé qu'à défaut de progrès sur la question de l'agriculture et sur d'autres sujets d'importance capitale pour le tiers monde, il n'y aurait aucun accord sur quoi que ce soit pour le moment.

La réunion de 1988 tenue à de Montréal n'a donc abouti qu'à un accord de prolongation de quatre mois. Des négociateurs de haut niveau allaient encore tenter de résoudre l'impasse au cours d'une réunion spéciale à Genève. Quelques espoirs ont surgi au début de février 1989 quand les États-Unis ont paru assouplir leur position en acceptant de poursuivre les négociations avec la CEE sur des mesures à court terme visant à réduire les subventions agricoles. En fait, la réunion extraordinaire qui a eu lieu à Genève du 5 au 8 avril 1989 a permis un déblocage partiel. Des accords ont été conclus sur la façon de mener les négociations finales dans tous les secteurs, notamment en ce qui concerne les quatre points restés en suspens à Montréal. Dans le secteur clé de l'agriculture, l'aide à la production et à l'exportation et les mesures de protection connexes allaient être maintenues au niveau de 1988, des réductions progressives devant en outre être apportées au cours des années suivantes. De plus, les membres du GATT allaient être tenus de soumettre des plans détaillés de réforme à long terme concernant ce secteur et de les mettre en oeuvre d'ici la fin des négociations d'Uruguay en 1990. Les propositions du Canada ont été présentées en mars et en octobre 1990.

Bien que le Groupe de Cairns ait pu, à la fin de 1989, déposer une proposition commune visant à diminuer les mesures de protection agricole, il existe encore d'importants sujets de désaccord. Dans le cadre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

du mouvement de réforme, le Canada continue de défendre son recours aux restrictions des importations par l'entremise d'offices de commercialisation, même si les États-Unis insistent beaucoup pour qu'il les démantèle. En outre, autant les États-Unis que le Canada sont à couteaux tirés avec le Japon et la Communauté européenne, malgré l'offre de cette dernière de réduire modestement les subventions de 30 p. 100. Dans ses dernières propositions, déposées le 15 octobre 1990, le Canada demande qu'il soit mis fin aux guerres des subventions à l'exportation; que soient réduites dans une proportion pouvant aller jusqu'à 50 p. 100, les subventions nationales qui faussent les échanges (on craint dans certains milieux que d'anciens programmes comme les subventions au transport dans l'Ouest - le tarif du Pas-de-Corbeau - soient touchés); que soient réduits du tiers les tarifs douaniers des produits agricoles, qui ne dépasseraient pas alors 20 p. 100, et les barrières non tarifaires soient équivalentes; et que soit augmentée la part admissible des importations agricoles sur le marché intérieur (jusqu'à 5 p. 100 pour les produits laitiers) en échange de l'assurance que les offices de commercialisation des produits laitiers, de la volaille et des oeufs seront protégés. Les États-Unis demandent une réduction de 90 p. 100 des subventions à l'exportation et la compression massive de 75 p. 100 des subventions nationales.

À l'occasion de la conférence ministérielle qui s'est tenue à Bruxelles au début de décembre 1990, et qui devait être la dernière, l'agriculture s'est avérée une fois de plus un obstacle insurmontable; les autres groupes de négociation affirment cependant être près d'en arriver à une entente. Lorsqu'il y a eu rupture des négociations, on a dit qu'elles avaient été "suspendues" jusqu'au 15 janvier 1991, date à laquelle les représentants des parties se sont rencontrés brièvement à Genève pour tenter de trouver une solution. Avec le déclenchement de la guerre du Golfe, Arthur Dunkel, directeur général du GATT, a toutefois été incapable d'annoncer la date de la reprise des négociations. Le Comité chargé des négociations commerciales s'est finalement réuni à la fin de février. Il a été annoncé à cette occasion que les pourparlers reprendraient, mais qu'ils seraient menés à sept groupes de négociation au lieu de quinze. Les sept groupes de négociation sont ainsi répartis:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

i) Accès aux marchés (droits de douane, mesures non tarifaires, produits provenant de ressources naturelles, produits tropicaux);

ii) Textiles et vêtements;

iii) Agriculture;

iv) Établissement des règles (subventions et droits compensateurs, lutte contre le dumping, sauvegardes, inspection avant expédition, règles d'origine, obstacles au commerce, procédures en matière de licences d'importation, évaluation en douane, marchés publics et divers articles de l'Accord général) et les MILC (mesures d'investissement liées au commerce);

v) TRIP (la propriété intellectuelle liée au commerce);

vi) Institutions (acte final, règlement des différends et fonctionnement du système du GATT);

vii) Services.

Le directeur général du GATT, M. Arthur Dunkel, a lui-même pris en charge les négociations du secteur agricole et a fait diverses propositions pour réduire les quelque 300 milliards de dollars que représente l'aide des pays industrialisés à leurs agriculteurs.

Le 1er mars 1991, soit le dernier jour où il pouvait le faire, le président des États-Unis, George Bush, invoquant la "procédure accélérée", a demandé au Congrès de prolonger de deux ans, au-delà de la date d'expiration du 1er juin 1991 prévue dans la loi actuelle régissant le commerce, le pouvoir de négocier des États-Unis. Au mois de mai 1991, les deux chambres du Congrès ont approuvé la procédure accélérée.

Le 17 juillet, les chefs des pays du G-7 réunis à Londres, ont réclamé la conclusion de l'Uruguay Round avant la fin de l'année. Le communiqué officiel publié à la fin de la rencontre se lit comme suit: "Chacun de nous doit continuer à s'intéresser de près au processus, prêt à intervenir auprès d'un homologue si un différend ne peut être résolu qu'au niveau le plus élevé". Le premier ministre Major de Grande-Bretagne a invoqué la possibilité d'un sommet spécial d'ici cinq mois pour résoudre toute impasse dans les négociations.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En octobre 1991, le commissaire à l'agriculture de la Communauté européenne et le gouvernement de l'Allemagne ont proposé des plans similaires en vue de réformer la Politique agricole commune (PAC) controversée de la Communauté, en réduisant les prix de soutien aux agriculteurs tout en établissant un programme de revenu garanti dissocié des niveaux de production agricole. Cette réforme du PAC, à laquelle la France a donné son appui conditionnel, réduirait les tarifs douaniers des produits agricoles d'environ 30 p. 100.

Les États-Unis ont aussi signalé qu'ils étaient prêts à reconsidérer leur première position laquelle était de demander que les subsides agricoles soient réduits de l'ordre de 75 p. 100 à 90 p. 100. Le fossé entre les États-Unis et la Communauté européenne a semblé se rétrécir après que le président américain Bush eut rencontré le président de la CE Jacques Delors et le premier ministre hollandais Ruud Lubbers en novembre 1991. Le même mois, cependant, la reprise des pourparlers a semblé de nouveau menacée lorsque les autorités américaines ont donné l'impression de vouloir remettre en question des concessions possibles à la CE.

De son côté, le Canada a réitéré son appui à son système d'offices de commercialisation des produits agricoles et de quotas à l'importation sur le lait, la volaille et les oeufs, en dépit des pressions exercées par d'autres pays du GATT, particulièrement les États-Unis, en vue de changer ce système. En même temps, le Canada a averti la CE qu'il riposterait si les désaccords concernant les subventions à la culture des céréales n'étaient pas réglés d'ici la fin de 1991. À cause de la récente impasse dans les négociations sur le commerce agricole entre la CE et les États-Unis, cependant, il sera plus difficile de parvenir à une entente du GATT avant cette échéance.

2. Résultats des négociations de l'Uruguay Round

Le "Projet d'acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round" a été publié le 20 décembre 1991. Ce document aborde les principales questions de négociation relatives à l'agriculture, aux textiles et aux vêtements, aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

règles commerciales, à la propriété intellectuelle, au commerce des services et aux institutions du GATT. Pour le Canada, la partie la plus problématique est celle qui porte sur la réforme du commerce agricole. Les agriculteurs canadiens prétendent qu'une telle réforme décimerait les exploitations agricoles des secteurs laitier, de la volaille et des oeufs, soumis à la gestion de l'offre. Le Canada s'est efforcé de rallier d'autres parties contractantes au GATT à la cause des programmes canadiens de gestion de l'offre. Le Japon, la Corée du Sud et la Suisse appuient la position canadienne, contrairement à la Communauté européenne et aux États-Unis.

Le 21 février 1992, près de 30 000 agriculteurs ont convergé sur la Colline du Parlement à Ottawa pour protester contre les propositions du GATT. Les négociateurs doivent maintenant parvenir à un accord à Pâques 1992 (mi-avril). Un résumé rapide de l'ébauche du GATT figure ci-dessous.

a. Agriculture

- Les subventions à l'exportation seraient réduites de 36 p. 100 en matière de dépenses et de 24 p. 100 en matière de volume. (Il est à noter que les paiements effectués en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* seraient soumis à ces réductions en tant que subventions à l'exportation).
- Les tarifs douaniers agricoles seraient diminués de 36 p. 100 en moyenne au cours de la période 1993-1999, et il y aurait une réduction minimale de 15 p. 100 pour chaque ligne tarifaire.
- Les obstacles non tarifaires (c.-à-d. les contingents d'importation) seraient convertis en équivalents tarifaires, calculés selon la différence entre les prix intérieurs et les prix mondiaux, y compris les coûts de transport au cours de la période 1986-1988.
- Les pays devraient faire en sorte que les importations agricoles aient un "accès minimal" à leur marché; cela équivaudrait à au moins 3 p. 100 de la consommation intérieure au cours de la période de référence, et à 5 p. 100 à la fin de la période de mise en oeuvre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Une clause spéciale de sauvegarde permettrait l'augmentation des droits lorsque les importations dépassent un volume précisé ou lorsque le prix du produit importé tombe en dessous d'un prix précisé.
- Les subventions intérieures, à l'exception de celles qui sont exemptées, seraient, à partir de la période de référence (1986-1988), diminuées de 20 p. 100 pour ce qui est de la mesure globale de soutien.
- Les pays auraient le droit de prendre des mesures pour protéger la santé humaine, végétale et animale, pourvu que de telles mesures ne soient pas incompatibles avec le texte convenu.
- L'article 19 de l'ébauche sur l'agriculture engagerait les participants à reprendre les négociations une année avant la fin de la période de mise en oeuvre, de façon à poursuivre le processus de la réforme agricole.

b. Textiles et vêtements

- L'Accord multifibres (AMF) serait résilié et tout le commerce des textiles et des vêtements intégré progressivement au GATT au cours de la période de transition (1993-2003).
- Un mécanisme transitoire de sauvegarde permettrait des restrictions quantitatives particulières à un pays donné pendant trois ans, avec des taux annuels de croissance précisés.

c. Règles commerciales

<u>Subventions et droits compensateurs</u>

- Pour la première fois, le GATT donne une définition du mot subvention.
- Les subventions à l'exportation et les subventions intérieures qui ont un effet de remplacement des importations seraient interdites.
- Les subventions en général disponibles seraient jugées comme non passibles de poursuites, tout comme le seraient les programmes de développement et les activités de recherche à caractère régional qui répondent à certains critères.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Les droits compensateurs seraient limités à cinq ans et pourraient éventuellement être maintenus lors de l'examen de préjudice.
- Le seuil en dessous duquel les subventions étaient considérées *de minimis* et par conséquent non passibles de poursuites, passerait de 0,5 p. 100 à 1 p. 100 de la valeur d'importation.
- Les règles relatives à la détermination de l'existence d'un préjudice seraient renforcées et la mesure du montant de la subvention serait codifiée.

Antidumping

- L'importance de la marge antidumping considérée comme non passible de poursuites *(de minimis)* passerait de 0,5 p. 100 à 2 p. 100.
- Les décisions en matière de dumping seraient révisées tous les cinq ans.
- Des règles plus précises permettraient de calculer les marges de dumping.
- Les critères permettant de déterminer le préjudice porté à l'industrie intérieure seraient renforcés.
- Une ordonnance d'imposition de droits antidumping pourrait être étendue de façon à viser les pièces destinées au montage dans le pays importateur.
- Un nouvel examen serait requis dans les cas où les produits contourneraient l'ordonnance d'imposition de droits antidumping en passant par un pays tiers.

Sauvegardes

- Le texte offrirait plus de transparence en ce qui concerne l'application des sauvegardes.
- "Préjudice grave" est plus clairement défini.
- Des contingents seraient normalement prévus selon la clause de la nation la plus favorisée, mais pourraient être modifiés en cas d'augmentation disproportionnée des importations de certains pays.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Les pays exportateurs n'auraient pas droit à une compensation ou ne feraient pas l'objet de représailles si une mesure prise en raison d'une augmentation absolue des importations était applicable moins de trois ans.
- Des mesures "relevant d'un domaine imprécis", comme les restrictions volontaires des exportations et les accords de commercialisation régulière, devraient être toutes éliminées en l'espace de quatre ans, à l'exception d'une mesure par pays, qui pourrait être maintenue jusqu'au 31 décembre 1999.

d. Propriété intellectuelle liée au commerce (TRIP)

- Un accord consacrerait la propriété intellectuelle dans les domaines des droits d'auteurs et droits connexes, des marques de commerce, des indications géographiques (pour les vins et les alcools), de la conception industrielle, de brevets, des circuits intégrés et des renseignements non divulgués.
- La licence obligatoire serait éliminée dans le cas de certains produits comme les produits pharmaceutiques.
- L'Accord renferme des dispositions détaillées en ce qui concerne le respect de la propriété intellectuelle selon le code civil et le code criminel; il permettrait le recours au mécanisme intégré de règlement des différends de la nouvelle Organisation multilatérale du commerce.

e. Services

- Pour la première fois, le commerce des services serait visé par le GATT (en vertu de l'Accord général sur le commerce des services - GATS).
- Tout le commerce des services et tous les types d'opérations dans ce domaine seraient en principe couverts.
- Tout comme pour le GATT, les gouvernements sous-nationaux (provinces et États) seraient visés par le GATS.
- Des exceptions aux dispositions régissant le commerce des services seraient prévues au nom de la moralité et de l'ordre publics; de la vie ou de la santé humaine, animale et végétale;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des questions fiscales, ainsi que pour garantir le respect de mesures homogènes.

- Des annexes sectorielles sont prévues pour les services financiers, les télécommunications et le transport aérien.

f. Règlement des différends

- Le processus de règlement des différends, qui prévoit la création d'une commission, l'adoption des rapports de la commission et l'autorisation de représailles, serait pratiquement automatique et des délais stricts seraient imposés.
- Un nouvel organisme d'appel serait créé pour veiller à ce que la commission interprète les règles du GATT de façon constante et pour s'assurer que les décisions de la commission ne comportent pas d'erreurs.
- Le système de règlement des différends s'appliquerait aux accords GATT, GATS et TRIP.

g. Mesures d'investissement liées au commerce (MILC)

- Les MILC qui allaient à l'encontre de l'Article III du GATT (Traitement national) ou de l'Article XI (Restrictions quantitatives) seraient interdites.
- Certaines prescriptions de résultats faussant les échanges, comme la source d'approvisionnement intérieure, le remplacement des importations ou l'équilibre de la balance commerciale, seraient explicitement interdites.

La date butoir pour la conclusion des négociations du GATT (Pâques 1992) a été dépassée sans qu'il y ait accord. Les réunions tenues en mars 1992 entre le président américain George Bush et le chancellier allemand Kohl et, en avril 1992, entre le président Bush et le président de la CE Jacques Delors n'ont pas réussi à sortir les pourparlers de l'impasse. Une réunion tenue en avril entre Carla Hills, représentante américaine du Commerce extérieur, Kozo Watanabe, ministre japonais du Commerce international et de l'Industrie, Michael Wilson, ministre canadien du Commerce extérieur, et Fans Andriessen, vice-président de la CE, n'a pas

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

permis de régler les principaux différends qui caractérisent les négociations.

Le 21 mai 1992, les ministres de l'Agriculture de la CE ont approuvé un plan visant à réduire les subventions versées aux agriculteurs européens. Parmi les changements signalés, mentionnons: une réduction de 29 p. 100 du prix versé aux producteurs de blé de la CE, une baisse de 15 p. 100 des subventions consenties aux éleveurs de bovins, et une baisse de 3 p. 100 des contingents de lait. Les producteurs seraient compensés pour les terres qui ne seraient plus cultivées. On s'attend à ce que les réformes partielles apportées à la politique agricole commune de la CE relancent les négociations du GATT.

MESURES PARLEMENTAIRES

Par le passé, le Parlement n'a jamais joué qu'un rôle mineur dans la conduite des relations extérieures du Canada, bien qu'à l'occasion, des questions de politique commerciale ou de défense (réciprocité avec les États-Unis, conscription, armement nucléaire) aient pris assez d'importance pour faire tomber des gouvernements. Les spécialistes des relations internationales ont eu tendance à reléguer la plupart des questions commerciales au rang de diplomatie de seconde zone, déplorant que les députés consacrent des heures à discuter de tarifs douaniers intéressant leur circonscription tout en négligeant presque entièrement des questions plus graves de guerre ou de paix. Le Parlement se contentait de réagir aux mesures de politique commerciale, et l'attention qui leur était accordée était généralement considérée comme une manifestation d'esprit de clocher plutôt que d'intérêt pour les problèmes internationaux.

De nos jours, principalement par l'entremise de ses comités de politique étrangère, le Parlement se montre de plus en plus actif et résolu. Le commerce international figure maintenant en tête du programme de politique étrangère du gouvernement. En dépit de cela, le Parlement ne s'intéresse que sporadiquement à la politique commerciale. Un rapport soumis en juin 1982 par un sous-comité sur la politique d'importation du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

critiqué les engagements pris par le Canada dans ce domaine aux négociations de Tokyo. Dans son examen général de la politique étrangère du gouvernement mené en 1985-1986, le Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada a donné son appui à de nouvelles négociations commerciales multilatérales, sans par ailleurs aborder les questions du GATT en détail. Les premières audiences parlementaires importantes sur les négociations de l'Uruguay se sont tenues en novembre 1990, lorsque le négociateur du Canada, Germain Denis, a présenté un exposé aux membres des Comités de l'agriculture et des affaires étrangères et du commerce extérieur de la Chambre des communes.

CHRONOLOGIE*

1947 - Signature du traité du GATT.

1979 - Fin des négociations de Tokyo. Les États-Unis votent le *Trade Agreements Act*.

1982 - La Conférence ministérielle du GATT met sur pied un nouveau programme de travail.

1984 - Le Canada adopte la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* conformément aux engagements qu'il a pris lors des négociations de Tokyo.

juillet 1986 - L'Accord multifibres est renouvelé et prolongé pour cinq autres années.

septembre 1986 - La conférence du GATT en Uruguay lance la huitième série de NCM.

janvier 1987 - L'accord conclu à Genève sur le processus de négociation donne le feu vert aux discussions officielles.

mai 1987 - Ottawa accueille le Groupe de Cairns, formé de pays préconisant la juste concurrence dans les échanges agricoles.

---

* Voir aussi les chronologies dans l'ouvrage de John Whalley, établi avec la collaboration de Colleen Hamilton et Roderick Hill, *La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale*, vol. 9, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

juillet 1987 - Les États-Unis présentent des propositions importantes relatives à la suppression des subventions agricoles et des obstacles à l'importation; le Canada nomme un nouvel ambassadeur auprès du GATT.

octobre 1987 - Le Canada présente ses propres propositions détaillées sur la libéralisation des échanges agricoles.

mars 1988 - Le Conseil du GATT adopte deux rapports dans lesquels le Canada est trouvé coupable d'infraction aux règles du GATT.

avril 1988 - Les désaccords concernant les subventions à l'agriculture dominent à nouveau l'ordre du jour d'une réunion quadrilatérale des ministres du Commerce (des États-Unis, du Canada, du Japon et de la CEE) tenue sur une île au large de la Colombie-Britannique. Le Canada demande qu'on mette fin à la guerre commerciale.

décembre 1988 - Une réunion des ministres de tous les pays membres du GATT visant à examiner les progrès réalisés dans les négociations d'Uruguay a lieu à Montréal. En dépit d'un déblocage sur certaines questions et d'une prolongation des discussions, l'impasse persiste entre les États-Unis et la Communauté économique européenne sur la question de l'agriculture.

avril 1989 - Une réunion spéciale des négociateurs à Genève permet de dénouer l'impasse et d'espérer que les négociations d'Uruguay connaîtront une heureuse issue à la fin de 1990, tel que prévu.

juin 1989 - Le Canada dépose une proposition détaillée permettant de modifier les règles du GATT sur les subventions et les droits compensateurs.

mars 1990 - Le Canada dépose d'importantes propositions concernant les textiles et l'AMF, l'agriculture ainsi que la réduction des droits.

avril 1990 - Le Canada présente un projet visant à transformer le GATT en un nouvel Organisme mondial du commerce doté de pouvoirs importants.

juillet 1990 - Le secrétariat du GATT examine les pratiques commerciales du Canada.

octobre 1990 - Le Canada dépose ses propositions définitives sur les subventions agricoles à la table de négociation. Une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réunion des ministres du Commerce de la Quadrilatérale tenue à Terre-Neuve, indique que les négociations à venir seront difficiles et que l'avenir du GATT pourrait même être compromis.

décembre 1990 - Les négociations prennent fin devant l'impossibilité de sortir de l'impasse où se trouve la question agricole, à la conférence ministérielle de Bruxelles.

janvier 1991 - Les représentants se rencontrent à Genève pour essayer de reprendre les négociations.

février 1991 - Le Comité chargé des négociations commerciales se réunit et réorganise les pourparlers, qui seront désormais menés par sept groupes principaux.

mai 1991 - Le Congrès des États-Unis accepte de prolonger de deux ans au-delà du 1er juin, le pouvoir de négocier du président Bush.

juillet 1991 - Les chefs des pays du G-7 se déclarent prêts à intervenir en cas d'impasse dans les négociations du GATT.

octobre 1991 - Le commissaire à l'agriculture de la Communauté européenne et le gouvernement de l'Allemagne déposent des propositions semblables pour réduire les prix de soutien aux agriculteurs.

novembre 1991 - Le président américain Bush semble disposé à accorder certaines concessions lorsqu'il rencontre le président de la CE Jacques Delors et le premier ministre hollandais Ruud Lubbers. Les autorités américaines semblent vouloir faire marche arrière plus tard.

décembre 1991 - Publication du Projet d'acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round.

mai 1992 - Les ministres de l'Agriculture de la CE consentent à une réforme partielle de leur politique agricole commune.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Banque mondiale. *The Uruguay Round: A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*. Washington (D.C.), 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada. "Négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round: le Canada et les résultats de l'examen à mi-parcours". Ottawa, 1989.

Canada, ministère des Affaires extérieures. "Négociations commerciales multilatérales: vues préliminaires du Canada". Communiqué, 19 juillet 1985.

Canada, ministère des Affaires extérieures. *Le monde notre marché: le Canada, le GATT et la ronde Uruguay*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

Canada, ministère des Affaires extérieures. "The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: A Situation Report". Bureau des négociations commerciales multilatérales, septembre 1988.

Comité des négociations commerciales. "Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round: Trade Negotiations Committee Meeting at Ministerial Level, December 1988". Montréal, Secrétariat du GATT, 1988.

de C. Grey, Rodney. "GATT and the Trade Relations System". Richard Dearden *et al.* (éd.). *Living with Free Trade: Canada, the Free Trade Agreement and the GATT*. Halifax, Institut de recherches politiques, 1990.

Diebold, William, Jr. (éd.). *Bilateralism, Multilateralism and Canada in U.S. Trade Policy*. Cambridge, Ballinger Publishing Company, 1988.

Finlayson, Jock et Ann Weston. *The GATT, Middle Powers and the Uruguay Round*. Ottawa, Institut Nord-Sud, juin 1990.

GATT. "Déclaration ministérielle sur les négociation d'Uruguay." 25 septembre 1986.

Golt, Sidney. *The Gatt Negotiations 1986-90: Origins, Issues and Prospects*. Londres, British-North American Committee, 1988.

Hufbauer, Gary. "Beyond GATT". *Foreign Policy*, n° 77, hiver 1989-1990, p. 64 à 76.

Mark, Janette. "A l'heure de l'Uruguay: les négociations commerciales multilatérales". Ottawa, Institut Nord-Sud, mars 1987.

Schott, Jeffrey J. (éd.). *Completing the Uruguay Round: A Results - Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations*. Washington (D.C.) The Institute for International Economics, septembre 1990.

Smith, Murray. *Canada's Stake in the Uruguay Round and the GATT System*. Halifax, Institut de recherches politiques, octobre 1988.

Stone, Frank. *Le Canada, le GATT et le système commercial international*. Édition révisée. Halifax, Institut de recherches politiques, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Stone, Frank. *The Canada-United States Free Trade Agreement and the GATT*. Halifax, Institut de recherches politiques, novembre 1988.

Stone, Frank. *Le GATT: du Tokyo Round à l'Uruguay Round*. Halifax, Institut de recherches politiques, novembre 1988.

Winham, Gilbert. "GATT and the International Trade Régime". *International Journal*, vol. 45, automne 1990, p. 796-822.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ANNEXE

Les négociations multilatérales du GATT

1. Premier Round, 1947: un accord provisoire conclu par 23 pays pendant les négociations visant la création de l'Organisation internationale du commerce (OIC). Résultat: la négociation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et réductions tarifaires importantes de la part des États-Unis et de quelques autres pays.

2. Annecy Round, 1949: négociations visant à accueillir 11 nouveaux membres au sein du GATT.

3. Torquay Round, 1950-1951: nouvelles négociations ayant conduit à quelques réductions tarifaires additionnelles. L'Allemagne de l'Ouest se joint au GATT.

4. Genève Round, 1956: le Japon se joint au GATT. Les négociations visant la réduction des niveaux tarifaires généraux ne progressent pratiquement pas.

5. Dillon Round, 1960-1962: la renégociation de concessions tarifaires déjà convenues était nécessaire en raison de la création de la Communauté économique européenne, dont le tarif extérieur commun avait pour effet de hausser le tarif sur les importations de nombreux produits provenant de pays non membres de la CE.

6. Kennedy Round, 1963-1967: seize pays industriels acceptent de nouvelles réductions tarifaires "linéaires" de 40 p.100 en moyenne. Pour la première fois, les demandes des pays en développement occupent une place importante pendant les négociations.

7. Tokyo Round, 1973-1979: Encore une fois, au moyen d'une formule linéaire de réduction des tarifs, les pays industrialisés acceptent de baisser de 40 p. 100, en moyenne, les tarifs sur les importations industrielles passibles de droits de douane. Peu de progrès en ce qui concerne la libéralisation du commerce des produits agricoles. Plusieurs nouveaux codes d'obstacles non tarifaires sont négociés, surtout par les principaux pays industrialisés.

8. Uruguay Round, 1986-: Si un certain nombre "d'anciennes" questions d'accès aux marchés (comme la progressivité des droits et les restrictions sélectives sur le textile et les vêtements) ne sont pas encore réglées, le nouveau "round" s'attache principalement à renforcer les règles du GATT en ce qui concerne les barrières non tarifaires et à élargir la l'ampleur et la portée des codes; à libéraliser le commerce des produits agricoles et à réduire les subventions qui faussent les échanges; à mettre en place de nouvelles règles pour régir le commerce des services, les mesures concernant les investissements liés au commerce et la question des droits de propriété intellectuelle; et à réexaminer la structure institutionnelle du GATT et son système de prise de décisions.

Sources: Jock Finlayson et Ann Westeron, *The GATT, Middle Powers and the Uruguay Round*, Ottawa, Institut Nord-Sud, juin 1990, tableau 5, p. 16.